

Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
Дніпропетровський регіональний  
інститут державного управління

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ  
ВІДНОСИН В УКРАЇНІ:  
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ**

Матеріали  
науково-практичної конференції  
(10-11 грудня 2010 р., м. Дніпропетровськ)

Дніпропетровськ  
ДРІДУ НАДУ  
2010

**Редакційна колегія:**

*Л.Л. Прокопенко* (голов. ред.), д-р держ. упр., доц.,  
*О.М. Рудік*, канд. політ. наук, доц., *К.Ю. Богомаз*, д-р іст. наук, проф.,  
*Г.Г. Кривчик*, д-р іст. наук, проф., *Б.Б. Глотов*, д-р філос. наук, доц.,  
*І.Д. Шумляєва*, канд. держ. упр.,  
*В.В. Баштанник*, канд. держ. упр., доц. (відп. секретар).

У 31 Удосконалення правового забезпечення державно-службових відносин в Україні: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф. 10-11 груд. 2010 р., м. Дніпропетровськ/ за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. – 228 с.

Уміщені матеріали доповідей учасників науково-практичної конференції «Удосконалення правового забезпечення державно-службових відносин в Україні: європейський контекст».

Розраховано на фахівців державного управління, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, слухачів Національної академії державного управління при Президентові України, а також буде корисним для всіх, кого цікавить окреслене коло проблем.

© ДРІДУ НАДУ, укладання,  
оригінал-макет, 2010

**Пленарне засідання**

<i>СЕРЬОГІН С., БАШТАННИК В.</i> Формування системи принципів удосконалення державно-службових відносин в умовах демократичного транзиту ....	8
<i>МОЛОШНА О.</i> Організаційно-правові аспекти формування державно-службових відносин в Україні в контексті європейських традицій демократичного врядування .....	11
<i>БОРОДІН Є.</i> Законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування в Україні та Естонії: порівняльний аналіз .....	14
<i>ГОНЧАРУК Н.</i> Кадрове забезпечення служби в органах місцевого самоврядування у контексті її реформування .....	17
<i>ГРИЦЯК Н.</i> Гендерний паритет у державному управлінні як проблема державно-службових відносин: шляхи правового врегулювання .....	20
<i>ПРОКОПЕНКО Л.</i> Суд Європейського Союзу у справах державної служби: організація, принципи роботи .....	26
<i>РУДІК О.</i> Досвід трансформації публічної служби в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи .....	28
<i>ПІРЕН М.</i> Перезавантаження мислення політико-управлінської еліти в контексті європейських стандартів публічного управління .....	31
<i>СУРАЙ І.</i> Державно-службові відносини в системі державної служби України: пошук шляхів удосконалення .....	34

**Секція 1****Виникнення, реалізація та припинення державно-службових відносин у системах публічної служби в Україні: правовий аспект**

<i>БАШТАННИК А.</i> Розмежування посад в системі державної служби як напрям раціоналізації державно-службових відносин .....	37
<i>ДІДЕНКО М.</i> Адміністративно-правовий характер державно-службових відносин в правоохоронній сфері .....	39
<i>ЄЖУНІНОВА А.</i> Механізми удосконалення державно-службових відносин у процесі становлення правової держави в Україні .....	42
<i>ЄРЬОМІН В., АЙРАПЕТЯН В.</i> Конкурс як спосіб заміщення посад на державній службі .....	44
<i>КОВАЛЬОВА Д.</i> Професійна діяльність державних службовців у структурі державної служби .....	46
<i>КОЛЕСНИК Г.</i> Формування та реалізація державно-службових відносин .....	48
<i>КРИНИЧНА І.</i> Кадрова ситуація в системі управління запобіганням виникнення надзвичайних ситуацій .....	50
<i>ЛИМАР А.</i> Реформування нормативно-правового забезпечення системи принципів державної служби .....	52
<i>НОВІКОВА О.</i> Удосконалення процедури надання адміністративних послуг в контексті формування сучасної системи державно-службових відносин в Україні .....	55
<i>ПАШКО Л.</i> Демократизація діяльності державних службовців як передумова демократизації держави .....	57
<i>ПИСЬМЕННИЙ І.</i> Синергетичний потенціал публічного управління в процесі еволюційного розвитку .....	60

<i>ПРУДИУС Л.</i> Нормативно-правове регулювання питання оцінювання якості надання адміністративних послуг .....	62
<i>ПУШКАР О.</i> Правові засади раціоналізації інституту прав людини в контексті демократизації державно-службових відносин .....	66
<i>СОКУРЕНКО М.</i> Формування управлінської культури посадових осіб місцевого самоврядування .....	68
<i>СТАДНІЧЕНКО В.</i> Удосконалення державно-службових відносин в контексті європейського вибору України .....	70
<i>СТРЕЛЬЦОВ В.</i> Використання інформаційно-комунікаційних технологій в державній службі України .....	72
<i>ЧУБАРА Т.</i> Реалізація правозабезпечувальної функції в системі державно-службових відносин в Україні .....	74
<i>ЧУМАКОВА О.</i> Особливості становлення адміністративного менеджменту в Україні на сучасному етапі .....	76
<i>ШУМЛЯЄВА І.</i> Співвідношення законодавства про державну службу та норм трудового права у регулюванні державно-службових відносин .....	78
<i>ЯШИНА Ю.</i> Резерв кадрів як ефективна кадрова технологія для професіоналізації державних службовців .....	81

## Секція 2

### Удосконалення правового статусу

#### посадових осіб місцевих органів публічної влади

<i>БОГОМАЗ К., ПРИХОДЬКО Р.</i> Удосконалення організаційно-функціональної структури управління соціальним розвитком територіальної громади .....	83
<i>БОЧАРОВ А.</i> Удосконалення організаційно-правового статусу начальника відділу освіти райдержадміністрації .....	85
<i>ГЛУХАЧОВ Є.</i> Публічність як складова статусу депутатів місцевих рад України .....	87
<i>КОСМАТЕНКО М.</i> Удосконалення правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування у контексті європейської інтеграції України .....	89
<i>СЕРЧЕНКО К.</i> Правороз'яснювальна робота з виборчого законодавства як фактор підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу .....	91
<i>СТАДНІЧЕНКО Т.</i> Інституціоналізація муніципальної служби в системі публічного управління в Україні .....	94
<i>ШУМЛЯЄВА І., ЛЕГЕНЗЕВИЧ С.</i> Модернізація правового регулювання публічно-правового статусу державних службовців: досвід Франції для України .....	97

## Секція 3

### Адаптація досвіду європеїзації інституту публічної служби

#### посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи

##### в контексті європейської інтеграції України

<i>АНДРІЯНОВА Ю.</i> Управління конфліктами у діяльності публічних службовців: зарубіжний досвід .....	100
<i>АЛЕКСЄЄВ В.</i> Євроадаптація інституту публічної служби в Україні .....	102
<i>БАЛІН В.</i> Кадрове забезпечення Головавтотрансінспекції України та перспективи впровадження досвіду дорожньої транспортної інспекції Польщі .....	104
<i>КВЕЛІШВІЛІ Г.</i> Проблеми функціонування митної служби у контексті інтеграції України до Європейського Союзу та членства у СОТ .....	106

<i>КОЛІСНІЧЕНКО Н.</i> Законодавство про державну службу в країнах ЄС: адаптація досвіду для України .....	109
<i>ПЕТРЕНКО О., АНТОНОВА О.</i> Досвід європеїзації адміністративної системи в Чеській Республіці: шляхи адаптації для України .....	111
<i>РУБАН Ю.</i> Німецька політика національної ідентичності і можливості використання її підходів в контексті європейської інтеграції України .....	114
<i>РУДІК Н.</i> Досвід трансформації системи підготовки кадрів публічної служби в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи в процесі європеїзації .....	117
<i>ХОЖИЛО І.</i> Правові основи публічного управління у сфері охорони здоров'я: польський досвід .....	119
<i>ШЕЛОМОВСЬКА О.</i> Підготовка державних службовців в Литовській Республіці .....	121

## Секція 4

### Модернізація державно-службової діяльності

#### в контексті європейських стандартів публічного управління

<i>БАШТАННИК О.</i> Засади реформування публічного управління та становлення механізмів публічного адміністрування в Україні .....	125
<i>ВОЛОШЕНЮК Л.</i> Правові засади професіоналізації кадрового забезпечення як напрям раціоналізації державно-службових відносин .....	127
<i>ГАНОЦЬКА С.</i> Удосконалення державно-службової діяльності в контексті запровадження системи управління якістю .....	130
<i>ГНИДЮК Н.</i> Питання підготовки державних службовців у сфері європейської інтеграції .....	133
<i>ГОЗІ І.</i> Правові засади реформування системи державної служби в Україні: сучасний стан та завдання .....	134
<i>ДЕМЧЕНКО Т.</i> Адаптація зарубіжного досвіду мотивації державних службовців в контексті європейської інтеграції України .....	137
<i>ІСАЄНКО І.</i> Європейський досвід управління персоналом в Україні .....	140
<i>КОГУТ П.</i> Теоретичні засади персоніфікації політичної влади у контексті європейських стандартів публічного управління .....	142
<i>КРИВОШЕЇН В.</i> Державний службовець як персонаж еліти .....	145
<i>ЛИПОВСЬКА Н.</i> Європейський досвід організації правоохоронних органів .....	147
<i>ЛУЦЕНКО С.</i> Підготовка кадрів для професійної соціальної роботи: досвід Великобританії .....	150
<i>МАМАТОВА Т.</i> Модернізація державно-службової діяльності в умовах реалізації проектів розвитку .....	153
<i>САВАНЕ С.</i> Європейський досвід удосконалення державно-управлінської діяльності у сфері примусового виконання судових рішень у контексті реформування публічного адміністрування .....	155
<i>СОТНІКОВА І.</i> Модернізація державно-службової діяльності в контексті європейських стандартів публічного управління .....	158
<i>ФОЛЬВАРОЧНИЙ Ю.</i> Теоретичні засади професійної підготовки державних службовців у процесі переходу до європейських стандартів надання адміністративних послуг .....	160
<i>ЧИКАРЕНКО І.</i> Модернізація системи державно-службових відносин: європейський контекст .....	162
<i>ЧКА Т.</i> Модернізація кадрової політики державної митної служби України в контексті європейських стандартів публічного управління .....	165

<i>ШУМЛЯЄВА І., БЕРЕЖНА М.</i> Пріоритетні напрями удосконалення правового регулювання державно-службової діяльності в контексті європейської інтеграції України .....	168
--	-----

### Круглий стіл 1

#### Сучасні проблеми правового забезпечення державного управління

<i>АКСЬОНОВА Г.</i> Моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування та підприємницьких структур у розв'язанні екологічних проблем міста .....	171
<i>АЛЕКСЄЄНКО І.</i> Напівпрезидентська республіка в контексті взаємодії політичних інститутів в сучасній Україні .....	173
<i>БСЛОУС О.</i> Європейський досвід формування та реалізації молодіжної політики ...	175
<i>БЛОСОРОЧКА С.</i> Державно-суспільні відносини на шляху до відкритості ...	178
<i>ГУЛЯЄВ О.</i> Спін-операції як напрям маніпулятивного впливу, спрямованого на заміщення стереотипів у суспільній свідомості: деякі аспекти механізму державного регулювання інформаційних потоків .....	180
<i>МОЛОКАНОВ Ю.</i> Порівняльний аналіз законодавчого забезпечення державної молодіжної політики України та Росії: тенденції європейського поступу .....	183
<i>МОЛОКАНОВА В.</i> Моніторинг як інструмент аналізу впливів та відносин в системі державного управління .....	185
<i>ПРИХОДЬКО Р.</i> Соціальний механізм впровадження інновацій в управління соціальним розвитком .....	187
<i>ТОРЯНИК В.</i> Повноваження службових осіб органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів: сучасний стан та проблеми застосування .....	189
<i>ТРЕТЯК О.</i> Публічна сфера як чинник розвитку системи державного управління .....	191
<i>ТУПИЦЯ О.</i> Способи взаємодії профспілок та держави в сучасних умовах .....	192
<i>ЧЕРЕДНИЧЕНКО О.</i> Модернізація стану соціально-економічних відносин в контексті глобалізації та інтеграції України до економічного простору країн ЄС .....	195

### Круглий стіл 2

#### Організаційно-правові засади модернізації державно-службових відносин в системах публічного адміністрування

<i>БАТЕНЧУК М.</i> Організаційно-правовий механізм забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні в контексті європейських стандартів публічного управління .....	197
<i>ДАНЬШИНА Ю.</i> Модернізація електронного врядування в Україні в контексті європейської інтеграції .....	200
<i>ДОРОФЕСВА О.</i> Взаємовплив термінологічної та правової проблематики комп'ютерно опосередкованої комунікації у сфері публічного управління .....	202
<i>КАРПЕНКО О.</i> Європейські перспективи використання медіа-освіти під час підготовки публічних службовців .....	204
<i>МАКАРЕНКО О.</i> Модернізація державно-службових відносин у сфері формування місцевих бюджетів .....	206
<i>САВЕНКО С.</i> Модернізація рекламної діяльності в контексті європейських стандартів управлінської діяльності в Україні .....	209
<i>ЧИКАРЕНКО О.</i> Податковий кодекс і державно-службові відносини: європейський вимір .....	211

<i>ПОНОМАРЕНКО О.</i> Механізми удосконалення державного регулювання у сфері будівництва .....	214
<i>ФЕСЕНКО Н.</i> Організаційні засади реалізації державної політики Швеції у сфері культури .....	217
<i>ЧЕПЕЛЬ І.</i> Правові аспекти та перспективи розвитку регіональної політики України з урахуванням досвіду країн ЄС .....	219
<i>ПОПОВИЧУЮ.</i> Модернізація публічного адміністрування у сфері природоохоронної діяльності з урахуванням міжнародного досвіду та європейських стандартів .....	222
<i>ПАВЛУН Ю.</i> Імплементация українського законодавства до нормативно-правових стандартів ЄС щодо управління природоохоронною діяльністю (на прикладі Закарпатського регіону) .....	224

## ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

### **Сергій СЕРЬОГІН**

*д. держ. упр., проф., заслужений діяч науки і техніки України, директор ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*  
**Віталій БАШТАННИК**  
*к. держ. упр., доц., доцент кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ**

Сучасна правова держава потребує таких засобів та механізмів організації державно-службової діяльності, які відповідають національним традиціям публічного управління, отримують суспільне визнання, регулюються сталими правовими нормами та розвиваються у контексті загальноцивілізаційного процесу гуманізації публічного управління. Водночас, такий стан речей потребує від країн, що знаходяться на етапі трансформації політико-правових принципів публічного управління, звернення до світових та, зокрема, європейських традицій ефективного управління. Адже практичне здійснення раціональних управлінських процесів залежить від конкретних соціальних умов, в яких вони відбуваються. Оскільки державно-управлінська діяльність – це суб'єктивна діяльність людей, вона залежить від соціального досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його можливостей, оптимальності й масштабності соціальних цілей, наявності певної соціальної моделі трансформації публічного управління тощо.

Натомість, нині діюча система публічного управління в Україні не повністю відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування. *По-перше*, у такій системі складові елементи (інститути публічного управління) зазнають постійних змін: 1) актуалізація конституційних змін, що спричиняють кардинальну трансформацію владних відносин в державі; 2) реформування внутрішньої організації діяльності через зміни в нормативно-правовому забезпеченні діяльності в системі виконавчої влади (наприклад, прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України»); 3) зміни у порядку формування органів влади (постійні зміни виборчого законодавства). *По-друге*, взаємодія інститутів публічного управління на даний час характеризується жорстким політичним протистоянням, хоча владний механізм держави має виходити, перш за все, з інтегративного характеру принципу поділу державної влади. Нажаль, нині сама система публічного управління, внаслідок історично обумовленої несталості, виступила обмежувальним чинником широких політичних та соціальних реформ в українському суспільстві. *По-третє*, майже неімплементованими залишаються європейські принципи публічного управління в організації діяльності державної служби. Таким чином, постала суттєва проблема легітимізації суспільного управління у цілому, адже кожна із

системних інститутів державного управління (Інститут Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, судова система) за останні 5 років зазнала серйозного зовнішнього впливу.

Так само, система державно-службових відносин на сучасному етапі державотворення характеризується, по-перше, відсутністю цілісності, що проявляється в багатосуб'єктності управління державною службою, тобто розподілі управлінських функцій між різними органами державної влади і їх підрозділами, а також відсутністю єдиного адміністративного центру, що управляє процесом формування стратегії державно-службових відносин, і, як наслідок, формується дисбаланс державного управління, що виявляється у антагоністичному протиріччі інтересів владних структур різних рівнів. По-друге, порушенням одноманітності, що виявляється, у першу чергу, в порушенні принципу єдності правових і організаційних основ управління державною службою, і хоча законодавчо закріплені вимоги до організації і функціонування державної служби виступають єдиними і загальнообов'язковими для усіх її рівнів і видів, вони носять загальний характер і не знаходять свого втілення в державно-управлінській діяльності. По-третє, непослідовністю реалізації механізмів управління, що більшою мірою обумовлене суб'єктивізмом чиновників, оскільки не може ефективно функціонувати система, що знаходиться в близькому до аморфності стані. Проте, механізми управління, так само як і систему і процес управління, можна формувати і розвивати, змінювати і оцінювати з позицій ефективності, що є одним із завдань реформування державної служби. Втім, якщо такі зміни проводяться без попереднього аналізу і оцінки об'єкту реформування з використанням методу моделювання, ці перетворення не сприяють вдосконаленню механізмів управління державною службою.

Слід визначити принципи, реалізація яких дозволить сформувати ефективну систему управління державною службою :

- відповідність функцій, повноважень, компетенції і відповідальності компонентів системи управління державної служби цілям її діяльності;
- композиційна співмірність основних компонентів системи управління державною службою по трудомісткості, об'ємам функціонального навантаження і раціональності взаємодії;
- ієрархічна оптимальність системи управління при збереженні необхідної кількісної і якісної визначеності результату відповідно до потреб функціонування, реформування і розвитку державної служби;
- орієнтація на необхідний рівень компетентності управлінських кадрів державної служби;
- ефективний контроль зворотного зв'язку, що дозволяє коригувати дії, знаходити нові рішення, оцінювати ситуацію, що склалася;
- адаптивність системи управління державною службою до цілей її реформування і розвитку як соціального інституту.

Будь-яким перетворенням соціальних систем, включаючи державну службу, повинна передувати наукова оцінка соціальних наслідків, що робить край необхідним звернення до наукового методу формування моделі управління державною службою з урахуванням можливих ризиків і наслідків її впровадження, а також специфічних особливостей державної служби як соціального інституту. Методом, що дозволяє виявити внутрішні зв'язки і

чинники, що забезпечують ефективне функціонування державної служби як соціального інституту є моделювання. Моделювання як один з основних способів застосування системного підходу сприяє розумінню будь-якої складної системи, дозволяє виявити негативні тенденції, визначити позитивні шляхи вирішення проблем, виробити альтернативні варіанти подальшого розвитку інституту державної служби, державно-службових відносин в Україні.

Зміст основних методологічних процедур моделювання системи державно-службових відносин є можливим викласти у сукупності таких складових:

1. Цілепокладання, що розглядається в теорії публічного управління як основа структуризації і планування державно-службової діяльності, а у ряді моделей - у тому числі в моделі системи управління державною службою - як основний чинник, що впливає на формування структури і розвиток усієї організації.

На основі аналізу законодавства про державну службу в якості однієї з головних цілей управління державною службою слід визначити забезпечення єдності державної служби на усіх її рівнях, та в різних системах і видах. Шляхи досягнення цієї мети визначаються комплексом цілей нижчого рівня, основні з яких закріплені законодавчо. Серед них: координація діяльності державних органів, загальне керівництво розвитком нормативно-правової бази державної служби, керівництво і контроль щодо державної кадрової політики у сфері державної служби, впорядкування організаційної структури державної служби, позавідомчий контроль за дотриманням законодавства про державну службу тощо. Процес постановки цілей ми пропонуємо детермінувати через послідовну реалізацію чотирьох фаз: виявлення і аналіз тих тенденцій, які спостерігаються в оточенні, встановлення цілей системи в цілому, побудова ієрархії цілей, встановлення індивідуальних цілей для кожного окремого працівника.

2. Формулювання основних принципів здійснення управлінських функцій в системі державно-службових відносин.

3. Визначення структури системи управління державною службою, включаючи, передусім, склад підрозділів системи управління, встановлення їх підпорядкованості, функцій, зв'язків і стосунків.

Принципами побудови підсистем державної служби, що забезпечують високий рівень її ефективності, слід визначити такі:

– принцип централізованого управління, тобто наявність спеціалізованого державного органу, що здійснює цілеспрямований вплив на державну службу для оптимізації і впорядкування її функціонування;

– принцип законодавчого закріплення цілей, функцій і принципів управління державною службою, а також організаційно-правових основ функціонування суб'єкта її управління, тобто основних параметрів його моделі;

– принцип колегіальності і паритетного представництва громадських організацій в управлінських структурах (при формуванні складу суб'єктів управління державною службою), реалізація якого спрямована на вирішення завдань підвищення відкритості, прозорості державного управління, а також формування механізмів активної взаємодії з суспільством;

– принцип політичної нейтральності, чіткого розподілу адміністративної і політичної сфер в державно-службовій діяльності.

Саме тому доцільно запропонувати структуру управління державною службою у вигляді трьохстадійного процесу: перша стадія - формування загальної

структурної схеми і її головних характеристик (стадія композиції); друга стадія – розробка складу підрозділів і основних зв'язків між ними (стадія структуризації); третя стадія – розробка кількісних характеристик апарату управління, встановлення порядку його діяльності (стадія регламентації).

Таким чином, побудова моделі управління державної служби неможлива без відповідної нормативної бази, яка в Україні недостатньо розроблена, не повною мірою відповідає вимогам сьогоденного рівня розвитку держави і суспільства. У таких умовах існує немало протиріч, виявлення і усунення яких є необхідною умовою створення ефективної моделі управління державно-службовими відносинами.

**Олена МОЛОШНА**

*начальник управління державної служби*

*Головдержслужби України*

*в Дніпропетровській області*

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТРАДИЦІЙ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ**

Розбудова правової держави передбачає подальший розвиток інституту державної служби як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, управління державою, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду демократичного врядування. Державна (у широкому розумінні – публічна служба) є ключовим елементом публічного управління, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток держави. Саме публічна служба є важливою сполучною ланкою між державою в особі державних органів та людиною і громадянином при реалізації останніми своїх конституційних прав, свобод та законних інтересів. Важливим чинником комплексного соціально-правового інституту державної служби є проходження служби, під час якого, власне, й забезпечуються реалізація основних завдань і функцій держави, надання управлінських послуг, зростають її авторитет, стабільність та престижність.

Сучасне законодавство чітко не детермінує державно-службові відносини, й при цьому не задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, ефективного виконання завдань та функцій держави, не відповідає рівню зрілості суспільства. Національне законодавство не забезпечує стабільності та престижності державної служби, суворого дотриманням вимог щодо політичної нейтральності публічних службовців, недопущення ними незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності. Так, чинний Закон «Про державну службу» не містить визначення поняття «державні службовці» (що є безумовним його недоліком), але пропонує опосередкований підхід до його визначення. Частиною першою ст. 1 визначено державну службу через «професійну діяльність осіб», які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання

завдань і функцій держави, за яку вони одержують заробітну плату, а частиною другою тієї самої статті зазначено, що «ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження» [1].

Власне, саме така конструкція дефініції «державні службовці» передбачає, що аби зрозуміти його суть, необхідно з'ясувати інші терміни та поняття, передбачені Законом, а саме – «професійна діяльність», «посади в державних органах та їх апараті», «практичне виконання завдань і функцій держави», «відповідні службові повноваження» тощо. Враховуючу законодавчу невизначеність терміна «державний службовець» та перманентні дискусії щодо визначення поняття «державна служба», доводиться констатувати, що до цього часу єдиного підходу до розуміння поняття «державні службовці» в Україні не вироблено. Крім того, невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори роблять публічну службу непривабливою, зокрема для молоді, призводять до відтоку з державної служби значної частини висококваліфікованих спеціалістів. Процедура прийняття на публічну службу і просування по ній, діяльність службовців залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час прийняття управлінських рішень, не забезпечується належний контроль у цій сфері з боку суспільства. Таким чином, одним із основних завдань є подальші наукові напрацювання та теоретичне забезпечення побудови в Україні професійної політично нейтральної державної служби європейського зразка.

Реформування публічної служби в контексті адміністративної реформи та адаптація публічної служби до стандартів Європейського Союзу зумовлюють необхідність переосмислення цілого ряду теоретичних положень та нормативно-правового регулювання державно-службових відносин. Насамперед це стосується питання щодо підвищення її авторитету та ефективності як публічно-правового інституту, покликаною забезпечувати насамперед права, свободи та законні інтереси людини й громадянина. Саме публічна служба в особі публічного службовця є сполучною ланкою між державою в особі державного органу та людиною і громадянином: держава – державний орган – публічна служба (державна служба) – публічний службовець – громадянин. І реалізація цієї сполучної ланки відбувається саме під час проходження особою служби. Отже, проходження публічної служби є центральним інститутом державної служби. Публічність цього інституту визначається особливістю сфери проходження служби – функціонуванням державних органів та самоврядних органів, та завданнями і функціями, які покладаються на ці органи і які можуть бути реалізовані саме під час проходження публічної служби. Комплексність цього інституту обумовлюється багатоаспектністю та різноманітністю публічної служби як суспільного явища, що зумовлює його регулювання нормами різних галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового, трудового, кримінального, цивільного), тобто як галузями публічного, так і приватного права. Хоча проблемам визначення поняття статусу державної служби приділяється увага в працях таких науковців як В. Авер'янов, І. Голосніченко, Д. Бахрах, Л. Біла, Ю. Битяк, Є. Додін, М. Старілов, Н. Якимчук та ін., фахівці й досі не дійшли єдиної думки із цього питання. Пропонуємо розглядати сутність проходження публічної служби в двох аспектах: інституційному та організаційно-процесуальному. Так, за інституціональним підходом державна служба

регулюється нормами права, які складають самостійний правовий інститут державної служби, що визначає умови і порядок прийому на службу і проходження служби, заходи стимулювання і відповідальність службовців, їх соціальний і правовий захист, підстави припинення службових відносин і інші питання служби. Державна служба як правовий інститут – це також сукупність юридичних норм, що регулюють становлення, організацію і функціонування державних службовців, їх поведінку і діяльність по реалізації Конституції і законів.

Стосовно структури проходження служби слід зазначити, що конструювання поняття значною мірою залежить від його елементів, які, будучи взаємопов'язаними, органічно взаємодіють між собою, утворюючи в цілому це важливе правове явище як єдину цілісну конструкцію. Аналіз елементів, що його складають, є важливим як з теоретичної, так і з суто практичної точки зору, оскільки дозволяє виокремити ті суттєві моменти у чинному законодавстві, що регламентують проходження державної служби, і водночас відіграють важливу роль у сенсі удосконалення чинного законодавства.

Таким чином, державну службу слід розглядати як складову механізму державного адміністрування, тобто як форму організації діяльності державного апарату з метою безперервного й ефективного здійснення завдань та функцій держави у сферах державного управління і регулювання. Державна служба відрізняється від усіх інших видів служби своєю публічністю (загальнодержавний інтерес, а не приватний), професійністю (як професія), постійністю (не на тимчасовій основі, а на постійній) та функціонуванням у сфері державного управління та регулювання.

Зміст поняття «державний службовець» безпосередньо залежить від значення базового терміна «державна служба», і тому, враховуючи суперечливість поглядів учених і практиків, варто продовжити дослідження з метою запропонувати їх більш аргументоване наукове тлумачення. Поняття «державні службовці» пропонуємо вживати у вузькому значенні, а саме: «Державними службовцями є службові особи, які склали присягу державного службовця України та проходять державну службу в державних органах (їх апаратах) за рахунок державних коштів з метою реалізації відповідної частини завдань та функцій держави». На підставі аналізу чинного законодавства та наукових розробок вважаємо, що державно-службові відносини – це система взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємодоповнюючих елементів взаємодії в межах етапів державної служби: встановлення державної посади; прийняття на службу (конкурс, призначення, зарахування, вибори); прийняття присяги; правообмеження; випробувальний строк; стажування; перепідготовка та підвищення кваліфікації; атестація; щорічна оцінка діяльності державного службовця; службова кар'єра; ротация; службове розслідування; заохочення; юридична відповідальність; припинення державної служби. У данному випадку під «службою» будемо розуміти, зокрема, і вид діяльності людей (як різновид праці), і явище, й організаційно-правову форму самостійного державного органу або окремого типу чи виду державної служби (наприклад, Служба безпеки, державна виконавча служба, військова служба, міліцейська служба, дипломатична служба, державна спеціалізована служба тощо).

Більшість проблем сучасної державної служби фокусується на недостатньому та неналежному законодавчому регулюванні таких питань щодо права на державну службу, як: вік вступу на державну службу, момент

виникнення статусу державного службовця, правовий аспект присяги державного службовця, реєстр посад державних службовців, класифікація посад державних службовців, віднесення патронатних службовців до державних службовців, етико-правові вимоги до державних службовців, підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, атестація державних службовців. Особливої уваги заслуговує теза, що у державного службовця є право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей; сумлінного виконання своїх службових обов'язків тощо, однак немає жодних правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця. Варто наголосити, що елементи проходження державної служби можна класифікувати на два види: 1) обов'язкові, тобто такі, без яких є неможливим проходження державної служби (встановлення державної посади; прийняття на службу, прийняття присяги, правообмеження, атестація, щорічна оцінка діяльності державного службовця, припинення державної служби); 2) факультативні, які не є обов'язковими при проходженні державної служби (випробувальний строк, стажування, перепідготовка та підвищення кваліфікації, ротация, службове розслідування, заохочення, юридична відповідальність).

Тобто, державний службовець не має права вимагати просування по службі, оскільки призначення на посаду відноситься до компетенції державного органу або посадової особи. Таким чином, основним принципом вирішення питання щодо просування державного службовця по службі є – *державний інтерес* до оптимального заміщення посад державних службовців повинен мати пріоритетне значення перед особистим інтересом державного службовця, який бажає просування по службі. Водночас, на державний орган покладається обов'язок не перешкоджати службовцю, враховуючи його професійні якості, у просуванні по державній службі в межах державно-службових і фінансових можливостей державного органу.

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

**Євгеній БОРОДІН**

*д.і.н., доц., перший заступник директора  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЕСТОНІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Запровадження в Україні європейських стандартів організації місцевого самоврядування вимагає відповідного законодавчого врегулювання питання щодо діяльності органів представницької влади. Великого значення набуває вивчення досвіду інших пострадянських країн, зокрема тих, які увійшли до Європейського Союзу. Однією з таких країн є Естонія, яка здійснила у 1990-х роках перехід від системи рад періоду СРСР до національної системи місцевого самоврядування.

Важливою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування є норма про запровадження інституту служби в органах місцевого

самоврядування (муніципальної служби), що стало важливим завданням законодавців України та Естонії. З метою врегулювання питання служби в органах місцевого самоврядування в першу чергу мала бути закріплена норма про те, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. А це означає, що відповідним чином необхідно визначити різницю між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування. В Україні та Естонії було запропоновано власні підходи до зазначеного питання.

В Україні на законодавчому рівні закріпили окремі базові поняття «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування» без запровадження узагальнюючого терміну. Верховна Рада України ухвалила окремі закони «Про державну службу» (1 грудня 1994 р.) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (7 червня 2001 р.).

У законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» першою йде стаття з визначенням поняття «служба в органах місцевого самоврядування», під яким розуміється «професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом» [2, ст. 1].

Термін «посадовою особою місцевого самоврядування», що міститься в законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає, що до зазначеної категорії належать особи, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [2, ст. 2].

В українському законодавстві визначається також поняття «посади в органах місцевого самоврядування», до яких належать: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою, виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою, посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [2, ст. 3].

В Естонії ключовим визначили термін «публічна служба», який узагальнено означає роботу в державних і муніципальних адміністративних установах [1, с. 467]. 25 січня 1995 р. парламент країни ухвалив закон «Про публічну службу», в якому наведено перелік муніципальних установ, робота в яких вважається публічною службою. До них віднесли такі установи: канцелярії волостних і міських зборів, волостні і міські управи (як установи) зі структурними підрозділами, управи частин волості чи міста (як установи), служби міських управ, бюро асоціацій місцевого самоврядування [1, с. 467 – 468].

Окремий параграф естонського закону визначає, що публічним службовцем є особа, яка за грошову винагороду виконує роботу в державній чи муніципальній адміністративній установі. Особа, що перебуває в службових відносинах з одиницею місцевого самоврядування, є муніципальним службовцем. Одночасно введено й поняття «муніципальний чиновник» [1, с. 468].

Загальні підходи, які було застосовано в Україні та Естонії до визначення муніципальної служби, знайшли своє повне відображення у структурі відповідних законів, які стали предметом нашого аналізу.

Основні ключові питання естонського закону про публічну службу сформульовано наступним чином: загальні положення; прийом на службу; права публічного службовця; службові обов'язки; внутрішні процедурні правила роботи адміністративної установи; заохочення, просування по службі і дисциплінарна відповідальність чиновника; атестація чиновника; призупинення службових відносин чиновника; звільнення чиновника від служби; резерв чиновників; стаж служби; послужний список і трудова книжка; врегулювання спорів; імплементуючі положення. Саме такі назви мають чотирнадцять частин документу, в які об'єднано 185 параграфів. Задля об'єктивності зазначимо, що в законі Естонії «Про публічну службу» значний обсяг тексту відведено державним чиновникам.

Структура українського закону визначена наступним чином: загальні положення; правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування; проходження служби в органах місцевого самоврядування та службова кар'єра; припинення служби в органах місцевого самоврядування; матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування; відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування; прикінцеві та перехідні положення. Всього в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» нараховується 24 статті, які об'єднано у сім розділів.

Як можна побачити, при створенні законів України та Естонії використовувалася спільна логіка, згідно з якою найголовнішими питаннями є визначення прав, порядок проходження служби, відповідальність, припинення служби посадових осіб місцевого самоврядування (муніципальних чиновників).

Одночасно спостерігаються й суттєві відмінності підходів, продемонстрованих розробниками двох документів. Закон Естонії «Про публічну службу» набагато детальніше регламентує діяльність муніципальних чиновників, ніж Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Окремі частини естонського закону присвячено резерву, послужному списку і трудовій книжці, стажу, врегулюванню спорів, внутрішнім процедурним правилам роботи адміністративної установи, призупинення службових відносин чиновника тощо. З'ясувати різницю щодо характеру висвітлення питань спробуємо на прикладі питань про атестацію та резерв чиновників. В українському законі атестації присвячена хоча дуже змістовна, але лише одна стаття. В естонському законі зазначену проблему висвітлюють в окремій частині, до складу якої входить три розділи (17 статей). Питанню резерву чиновників в українському законодавстві присвячено одну статтю, яка складається із семи абзаців, а в естонському – це окрема частина із п'яти розділів (15 статей). Заслуговує на увагу зміст підрозділу «Права й обов'язки осіб, зарахованих в резерв» частини «Резерв чиновників» закону Естонії «Про публічну службу». У ньому окреслено наступне: час перебування в резерві, реєстрація чиновників, що позбавлені роботи, обов'язки особи, зарахованої у резерв, стаж особи, зарахованої у резерв.

Важливою ознакою закону Естонії є те, що в якості додатку до документу увійшов «Етичний кодекс публічної служби». На наш погляд, зазначений підхід мають використати українські законодавці.

Для подальшого вдосконалення інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні необхідно детально проаналізувати зміст зарубіжного законодавства про публічну службу.

1. Про публічну службу : закон Естонії від 25 січня 1995 р. // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 467 – 519.

2. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 червня 2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.

**Наталія ГОНЧАРУК**

*д.держ.упр., проф.*

### **КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ**

На сучасному етапі державотворення великого значення набуває реформування та створення в органах місцевого самоврядування України професійної служби європейського зразка. Необхідність реформування служби в органах місцевого самоврядування зумовлена, перш за все:

- недостатньою спроможністю кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування забезпечувати ефективне вирішення питань місцевого значення, недосконалістю чинного законодавства, у якому переважають підзаконні акти;
- недостатньою відповідністю професійного рівня посадових осіб місцевого самоврядування до сучасних потреб місцевого самоврядування;

- непростигністю служби в органах місцевого самоврядування та невідповідністю статусу посадових осіб місцевого самоврядування рівню покладеної на них відповідальності;

- низькою ефективністю механізму запобігання проявам корупції, а також недостатньою прозорістю у діяльності органів місцевого самоврядування та контролю з боку суспільства;

- відсутністю прозорого механізму прийняття на службу в органах місцевого самоврядування і невизначеністю кар'єрної перспективи посадових осіб місцевого самоврядування;

- низьким рівнем матеріального та соціального захисту посадових осіб місцевого самоврядування;

- недостатньою якістю послуг, що надають органи місцевого самоврядування.

Кадрова ситуація, яка склалася у сфері служби в органах місцевого самоврядування, висуває все більші вимоги до формування й реалізації сучасної кадрової політики в органах місцевого самоврядування, потребує докорінних змін у кількісному і якісному складі управлінських кадрів місцевого самоврядування.

Не дивлячись на те, що останнім часом для покращення кадрової ситуації на загальнодержавному рівні прийнято цілий ряд важливих нормативно-правових документів, здійснюється системне реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування, розробляється Стратегія державної кадрової політики, однак і на сьогодні сучасний стан кадрового потенціалу в органах місцевого самоврядування потребує кардинальних змін.

Становлення служби в органах місцевого самоврядування та її кадрового потенціалу визначено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [1]. За понад 9 років після його прийняття розбудова служби в

органах місцевого самоврядування набула системного характеру. Станом на 01.01.2010 р. в органах місцевого самоврядування працювало 100789 посадових осіб місцевого самоврядування. За період з 1998 р. до 2010 р. загальна чисельність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні зросла на 40373 осіб, у тому числі керівних працівників на 16208 осіб, спеціалістів – на 25165 осіб. Станом на 01.01.2010 р. керівники у процентах до загальної чисельності склали 40,83 %, спеціалісти – 59,17 % [3]. На ситуацію, що склалася у сфері служби в органах місцевого самоврядування, вплинули, перш за все, вибори 2002 і 2006 року. Незважаючи на низку здійснених у другій половині 1990-х – на початку 2000-х рр. заходів щодо стабілізації кадрового корпусу, поки ще не вдалося досягти суттєвого зміцнення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування, залучення і утримання на службі професіоналів високого класу, які володіють сучасними технологіями управління.

Гострою є проблема забезпечення в органах місцевого самоврядування гендерного паритету. Так, чисельність чоловіків у відсотках до загальної чисельності посадових осіб місцевого самоврядування зменшилася у 2009 р. до 24,5 % порівняно з 31 % у 1998 р., аналогічно чисельність жінок, які працюють в органах місцевого самоврядування збільшилася з 69 % до 75,5 %. Найбільше жінок в органах влади мають шосту і п'яту категорії.

Для сучасного кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування є характерною висока динаміка змін структури і плинності кадрів, вікова та статева диспропорція за групами заміщуваних посад, стажем роботи, освітою тощо. Зокрема плинність кадрів в органах місцевого самоврядування становила: у 2003 р. – 11,4 %, 2004 р. – 10,4 %, 2005 р. – 10,3 %, 2006 р. – 20,0 %, 2007 р. – 9,8 %, 2008 р. – 9,2 %, 2009 р. – 7,9 %. У 2009 році показник плинності кадрів в органах місцевого самоврядування є самим низьким (було звільнено 7918 працівників), а в 2006 році – самим високим (було звільнено 19089 осіб) [3].

Існують проблеми невідповідності рівня заробітної плати наявним і відповідним вмінням і навичкам, а також низького статусу посадових осіб місцевого самоврядування, що «дають початок хибному колу нестабільності, декваліфікації і де мотивації» [2].

Низьким залишається професійно-освітній рівень працівників органів місцевого самоврядування. За освітньою характеристикою станом на 01.01.2010 р. вони розподіляються таким чином: мають повну вищу освіту 79,5 %, неповну вищу, базову освіту 19,96%, науковий ступінь – 0,54% посадових осіб місцевого самоврядування. Приріст частки посадових осіб місцевого самоврядування з повною вищою освітою за період 2003-2009 років склав 8,5% (з 50636 осіб до 68330 осіб), а зниження частки осіб з базовою, неповною вищою освітою – на 5,9% (з 31354 до 31050 осіб). Щорічно за період 2004-2008 років 11,0 – 13,9 % посадових осіб місцевого самоврядування проходили підвищення кваліфікації. У той же час в 2009 році лише 9,1 % посадових осіб місцевого самоврядування підвищили кваліфікацію, що свідчить про тенденцію до зниження її рівня. Аналіз динаміки чисельності посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію, у розрізі керівників/спеціалістів свідчить про стабільність протягом 2003-2009 років співвідношення 50,0/50,0% з незначною тенденцією зменшення частки керівників на 3,0% щорічно з 2008 року при незмінному співвідношенні загальної кількості керівників/спеціалістів – 26,5%/73,5% [3].

Спостерігається тенденція «старіння» посадових осіб місцевого самоврядування. Серед жінок вона вища, ніж серед чоловіків: при загальному зниженні кількості службовців, які досягли граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування, кількість жінок передпенсійного віку зростає з кожним роком. Середньостатистичний вік жінок в органах місцевого самоврядування на даний час складає 42,6 років, чоловіків – 43,8 років.

Водночас, молодь віком до 35 років складає менше 30%. Хоча кількість молодих людей на державній службі та в органах місцевого самоврядування останнім часом має тенденцію до збільшення. Однак серед молодих службовців спостерігається найбільша плинність. Основною причиною цього є недостатнє матеріальне забезпечення. Особливо це відчувається в сільських районах.

Таким чином, кількісний і якісний аналіз кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування в Україні свідчить про необхідність його подальшого розвитку і вдосконалення.

На новому етапі адміністративної реформи доцільно, з урахуванням вітчизняного й кращого європейського досвіду, уточнити пріоритетні напрями та нагальні завдання підвищення ефективності й результативності роботи з кадрами місцевого самоврядування в Україні. Перш за все кадрове забезпечення служби в органах місцевого самоврядування має бути науково обґрунтованим і носити комплексний характер. Необхідно створити таку систему кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, яка б забезпечила: по-перше, залучення до служби в органах місцевого самоврядування найбільш підготовлених та здатних професійно виконувати посадові обов'язки осіб шляхом проведення на конкурсній основі об'єктивного і гласного відбору та добору кадрів; по-друге, формування дієвого кадрового резерву з метою прийняття на службу та підготовки кадрів для заміщення на посадах, врегулювання порядку стажування; по-третє, кар'єрне зростання на основі індивідуальних програм розвитку кар'єри та запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень і особистих заслуг; по-четверте, високу мотивацію, стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності посадових осіб місцевого самоврядування на основі оцінки роботи, заохочення за сумлінну працю та вдосконалення системи оплати; по-п'яте, подальшу професіоналізацію служби в органах місцевого самоврядування шляхом удосконалення системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування.

Вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе без реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування, його наближення до європейських стандартів за такими пріоритетними напрямами:

- вдосконалення правових засад функціонування служби;
- реформування системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування;
- встановлення порядку надання муніципальних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики посадових осіб місцевого самоврядування;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління службою в органах місцевого самоврядування;
- професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування.

Враховуючи специфіку служби в органах місцевого самоврядування, що пов'язана, перш за все, з наявністю у сфері служби в органах місцевого самоврядування виборних посад, неможливістю сформувати на них кадровий резерв, відсутністю типових професійно-кваліфікаційних характеристик, єдиних критеріїв оцінки діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, механізмів підпорядкованості одним органів місцевого самоврядування іншим тощо в сучасних умовах з метою вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування необхідно прискорити підготовку і внесення на розгляд Верховної Ради України проектів Законів «Про концепцію сучасної державної кадрової політики України», «Про підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування», внести зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Розв'язання проблем, пов'язаних з кадровим забезпеченням органів місцевого самоврядування, реформування служби в органах місцевого самоврядування дасть можливість підвищити ефективність управління на місцевому рівні, здійснити розбудову інституту служби в органах місцевого самоврядування в Україні в рамках адаптації до стандартів Європейського Союзу.

#### Список використаної літератури

1. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 07.06.2001 № 2493-III. – Режим доступу : [http // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления.: курс лекций. – М. : Юрид. лит.-ра, 1997. – 400 с.
3. Офіційний веб-сайт Головного управління державної служби України. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua).

**Наталія ГРИЦЯК**

*д.держ.упр., проф.,*

*заслужений діяч науки і техніки України,*

*професор кафедри інформаційної політики*

*НАДУ при Президентові України*

#### **ГЕНДЕРНИЙ ПАРИТЕТ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН: ШЛЯХИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Сьогодні міжнародні експерти, вітчизняні науковці, представники неурядових організацій особливо наголошують на необхідності законодавчого врегулювання участі жінок у здійсненні управління державою, що відповідатиме міжнародним стандартам демократичного врядування та європейським інтеграційним прагненням України. На нашу думку, тимчасове привнесення елементів пропорційності представництва жінок і чоловіків на вищих щаблях усіх гілок влади є – принаймні на даному етапі адміністративної реформи – необхідним заходом, спрямованим на упорядкування державно-управлінських відносин. Як показує світова практика, загальне збільшення жіночого представництва на вищих державних посадах обумовлює наявність законів, що вимагають, аби співвідношення представників статей відповідало співвідношенню статей у країні (наприклад, у скандинавських країнах квоти встановлює держава,

в Англії, ФРН – партійні квоти, в Італії – чергування кандидатів чоловіків і жінок у партійних списках). Україна також зробила серйозні кроки в цьому напрямку. В аналітичному документі «Україна. Цілі Розвитку Тисячоліття» на виконання цілі № 6 – забезпечення гендерної рівності – Україною взяті зобов'язання до 2015 р. забезпечити гендерне співвідношення на рівні не менше 30 до 70 тієї чи іншої статі у представницьких органах та на вищих щаблях влади [1, с. 21]. Методом досягнення саме такої цілі і є, на нашу думку, тимчасове використання методу квотування.

Головною проблемою впровадження гендерного підходу в державне управління є питання участі в ньому представників соціальних груп, зокрема жінок і чоловіків, з метою врахування інтересів, можливостей та досвіду кожної статі. Вигадана чоловіками «спільність інтересів» чоловіків і жінок, а також їхніх потреб та поглядів часто використовувалася для легітимізації беззаперечного домінування чоловіків у структурах управління на всіх рівнях, зокрема в парламенті та уряді. Проте гендерний аналіз політичних процесів і стратегій дав змогу виявити, що чоловіки та жінки не завжди мають однакові потреби й погляди, і що представництво жінок в органах влади є надзвичайно важливим моментом для того, щоб їхні інтереси – інтереси половини населення – були належним чином представлені в керівництві країною. Таким чином, оскільки згадувана «спільність інтересів» ставиться під сумнів, постає завдання забезпечення збалансованої участі чоловіків і жінок у процесі прийняття управлінських рішень та впровадженні заходів, які впливають на їх життя, що дістало назву «гендерна паритетність у державному управлінні». Зазначений термін запроваджений у науковий обіг в науковій галузі «Державне управління» О. Кулачек, яка тлумачить його «як принцип рівноцінного представництва жінок і чоловіків у будь-яких владних структурах і органах місцевого самоврядування» [2, с. 10]. На нашу думку, важливо розуміти, що збалансована участь забезпечується не просто за допомогою формального залучення або запрошення певної кількості жінок до діяльності в органах управління. Завдання забезпечення збалансованої участі гендерних груп у структурах управління є не метою, а засобом підвищення якості та ефективності державного управління.

Згадаймо, що «державне управління» – це діяльність органів і установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [3, с. 13]. Тобто державне управління здійснюється в процесах та інституціях, де відбувається вироблення та виконання рішень щодо «задоволення потреб суспільства». Виходячи з того, що суспільство складається з осіб жіночої та чоловічої статі, потреби яких значним чином обумовлені саме належністю до певної статі, постає питання: чи можуть представники однієї статі приймати якісні та ефективні рішення щодо задоволення потреб протилежної статі? Напевне, що ні. Демократизація державного управління передбачає право кожної статі відстоювати свої інтереси та потреби через власних представників. «...Доки не буде забезпечено гендерного паритету у сфері управління, жінки не зможуть досягти повної рівності з чоловіками у якій-небудь сфері. Відсутність у жінок можливості впливати на формування найфундаментальніших політичних інструментів... сприяє збереженню гендерної нерівності навіть у таких аспектах, як здоров'я жінок та їхня безпека у своєму власному домі» [4, с. 2].

Тому вважаємо за доцільне використовувати у сфері державного управління поняття «гендерний паритет у державному управлінні» та пропонуємо тлумачити його як гендерно збалансовану участь у процесах управління суспільним розвитком, що передбачає не лише присутність однакової кількості жінок і чоловіків, а й їх свідому діяльність, яка ґрунтується на взаємній повазі до різних поглядів і позицій та розумінні відмінностей досвіду й потреб кожної статі.

Мета досягнення гендерного паритету в державному управлінні є подвійною:

1) забезпечити збалансовану участь чоловіків та жінок в управлінні державою, що передбачає усунення структурних та системних бар'єрів для участі в ньому жінок, та 2) гарантувати інтеграцію гендерних питань до процесів ухвалення рішень, їхнього виконання, моніторингу та оцінювання на державному рівні.

Таким чином, *досягнення гендерного паритету в державному управлінні вимагає вирішення трьох основних завдань:*

1) забезпечення критичної маси представників кожної статі в процесі управління. Для того щоб пропозиції групи, об'єднані спільними інтересами (в даному випадку жінок), були враховані, необхідно, щоб її представництво в органах усіх гілок державної влади становило не менш як 30%;

2) розвитку потенціалу людських ресурсів. Оскільки гендерно свідоме управління потребує певного набору знань та вмінь, надзвичайно важливим є впровадження гендерної освіти державних службовців, що передбачає проведення тренінгів та занять, спрямованих на розвиток потенціалу як чоловіків, так і жінок, що забезпечить досягнення другої мети;

3) удосконалення державного механізму забезпечення гендерної рівності. Для того, щоб гарантувати ефективне планування та реалізацію планів щодо забезпечення гендерної рівності на державному рівні, потрібні різноманітні інституції та органи державного управління, які функціонально повинні сприяти досягненню гендерної рівності в суспільстві. Державні (урядові) плани дій, як правило, містять офіційні доручення певним органам державної виконавчої влади на проведення заходів й оцінювання досягнутих результатів щодо гендерного розвитку.

Аргументами на користь досягнення гендерного паритету в державному управлінні є його *очікувані результати*, серед яких: забезпечення справедливості в доступі до державної служби, підвищення довіри населення до влади та її прозорості, підвищення ефективності державного управління та формування позитивного іміджу жінки-керівника як моделі для наслідування.

В одному з досліджень [6], виконаному за дорученням Світового банку, було виявлено, що збільшення кількості жінок у складі державних органів сприяє підвищенню чесності державного управління: гендерно диференційоване ставлення до корупції є характерним для всіх країн світу; спостерігається значна кореляція між рівнем участі жінок у діяльності парламенту та зниженням рівня корупції. «Хоча навряд чи можна стверджувати, що жінки від природи є «чеснішими» і «менш корумпованими», ніж чоловіки, збільшення рівня їхньої присутності в органах влади протягом останніх кількох десятиліть у багатьох країнах світу, без сумніву, сприяло підвищенню уваги до питань підзвітності та соціальної справедливості. Водночас слід зазначити, що для забезпечення скільки-небудь істотного впливу в органах влади, потрібна «критична маса» жінок (частка яких має становити щонайменше 30%)» [7, с. 53].

Більше того, ризиком ігнорування гендерного балансу в державному управлінні (тобто якщо талановиті й кваліфіковані представники населення – у даному випадку жінки – відчують нездоланні та необ'єктивні бар'єри для досягнення своїх кар'єрних цілей у політиці й управлінні) є те, що жінки, ймовірно, залишать дану країну в пошуках реалізації своїх можливостей в іншій країні, наприклад у Європі або Північній Америці. Така «втеча мозків» не дає змоги повною мірою використати їх економічний та соціальний потенціал для розвитку країни [8].

Визначення мети, завдань та очікуваних результатів дозволяє запропонувати *низку заходів щодо забезпечення гендерного паритету в державному управлінні:*

1. *Здійснення досліджень для визначення проблеми.* Враховуючи розмаїття чинників, які не дають можливості жінкам повною мірою реалізувати потенціал своєї участі в діяльності органів влади державного рівня, важливо визначити бар'єри, що існують у конкретному національному контексті. Соціологічні опитування, присвячені з'ясуванню ставлення до жінок-керівників та політиків, а також аналіз структур і процесів, що використовуються в політиці та державній службі (наприклад, у який спосіб здійснюється призначення на посади міністрів, які існують процедури ухвалення рішень, яким чином політики й посадовці просуваються по шаблях кар'єрної драбини), є надзвичайно важливими факторами для виявлення джерел проблеми.

2. *Включення цілей досягнення гендерного паритету в державному управлінні до урядових програм.* Як показує досвід, за відсутності конкретних, скоординованих у часі цілей неможливо забезпечити стабільність гендерного розвитку. Тобто уряду необхідно поставити конкретні, скоординовані в часі цілі (напр., до 2015 р. чоловіки (або жінки) повинні займати не більш як 70% посад в уряді та парламенті), які мають бути закріплені в нормативних документах, що відображають офіційну декларацію урядових пріоритетів та стратегію його дій.

3. *Тимчасові офіційні заходи позитивної дискримінації (або квоти).* Враховуючи велику кількість бар'єрів для жінок на шляху їх кар'єрного зростання, ефективним засобом рівного доступу до вищих керівних посад є запровадження спеціальних квот. Ця процедура відома також як позитивна дискримінація або «конструктивні заходи». Проте, оскільки часто подібні заходи викликають зворотну реакцію, надзвичайно важливо, щоб реалізація програми квот була підкріплена кампаніями з інформування громадськості, в яких пояснювалося б, чому ці заходи є необхідними. Докладніше ми розглянемо цей захід нижче.

4. *Державна підтримка природної функції жінки.* Оскільки однією з основних перешкод кар'єрного просування жінки є сім'я, ці заходи повинні передбачати вдосконалення системи охорони здоров'я матерів та дітей, а також розширення мережі соціальних послуг (напр., наявних дошкільних дитячих закладів, збільшення допомоги батькам по догляду за дітьми), що дало б змогу жінкам (і чоловікам) збалансувати свою роль як батьків та збільшити можливості кар'єрного зростання жінок.

5. *Створення сприятливого для жінок психологічного клімату в структурах управління.* Ця проблема тісно пов'язана з таким історично стійким явищем у середовищі державних службовців як неадекватні патріархальні гендерні стереотипи. За визначенням М. Пірен, «гендерний стереотип – це перш за все сприйняття, оцінка людиною статі та поширення на неї характеристик статевої групи шляхом застосування загальних характеристик і щодо чоловіків, і

щодо жінок, без достатнього врахування можливих відмінностей між ними» [9, с. 15]. Тобто гендерні стереотипи – це патріархальні уявлення про роль та місце жінки і чоловіка в суспільстві, згідно з якими чоловіче сприймається як загальнолюдське та домінуюче, а жіноче – вважається другорядним та меншшовартісним. Засобом подолання таких стереотипів є виховання гендерної чутливості державних службовців, яку пропонуємо розуміти як виховання моральних цінностей на основі ідей гендерної рівності та справедливості, а також готовності протистояти суспільним гендерним стереотипам.

6. *Формування позитивного іміджу жінки-керівника у суспільстві.* Жінки, яким вдалося досягти успіху в політичній діяльності та обійняти впливові посади в політичних та управлінських структурах, можуть забезпечити істотний вплив на державному рівні, заохочуючи інших жінок до участі в політичних процесах, за умови активної популяризації їх досвіду, в тому числі й засобами масової інформації.

7. *Освітні програми щодо підвищення політичної активності жінок та заохочення їх до кар'єрного просування.* Недостатній рівень участі жінок у політичному житті на національному рівні частіше є наслідком не відсутності у жінок необхідного потенціалу, а існування системних бар'єрів. Водночас, оскільки жінки, що прагнуть досягти успіху в політиці, часто мають менші можливості, ніж чоловіки, переваги останніх можна компенсувати шляхом здійснення освітніх програм для жінок за такими напрямками: розвиток комунікативних якостей, набуття навичок ведення переговорів; знання основ менеджменту; аналіз бюджету з точки зору забезпечення соціальної справедливості; робота з електоратом; методика впровадження гендерних підходів у державну політику та державне управління; використання засобів масової інформації; стратегії залучення молодого покоління та ін.

Наголошуємо, що *квотування є тимчасовою формою забезпечення паритетного представництва статей в органах державного управління.* Зв'язок між ступенем участі жінок у діяльності політичних інститутів і внеском останніх у поліпшення становища жінок є об'єктом багатьох досліджень. Хоча точного взаємозв'язку тут поки що не встановлено, 30-відсоткове представництво в політичних інститутах вважається «критичною масою», що дозволяє жінкам впливати на політику. Згідно з рекомендаціями Комісії ООН з поліпшення становища жінок (1990 р.), критичний 30-відсотковий поріг повинен розглядатися як мінімальна частка посад директивного характеру, зайнятих жінками на національному рівні. 30-відсотковий поріг може розглядатися як мінімальна мета, а не кінцева ціль. Однак досягнення цього порогу додасть могутнього імпульсу процесові досягнення гендерної рівності. У політичній сфері квотування здійснюється з метою збільшення представництва жінок в органах влади шляхом виділення місць для жінок у списках кандидатів під час виборів.

Його можна розглядати як метод політичного впливу, який базується на принципі використання особливих прав жінок або позитивної дискримінації, а також як метод правового регулювання, а не виключно державного управління, оскільки його введення має бути законодавчо закріплене. Багато розвинутих європейських країн запровадили в себе квотування, що допомогло їм підвищити реальну участь жінок в управлінні державами. Ще наприкінці 90-х рр. у більшості європейських країн поняття «квота» та «позитивні дії» викликали виключно негативну реакцію, але на початку XXI ст. ситуація змінилася кардинальним чином [10, с. 245].

Існують різні типи квотування. «Тверда квота» – це кількісно фіксована норма представництва, коли відразу обумовлюється кількість або та кількісна межа місць, скорочення якої не допускається. «Тверді квоти» можуть бути закріплені в Конституції, Законі про вибори, Законі про політичні партії, Законі про місцеве самоврядування, Законі про державну службу. Обов'язкова участь у конкурсі представників двох статей на одне місце називається «м'яким квотуванням». У Швеції «м'яке квотування» є обов'язковим у конкурсах на керівні посади не тільки в політичних структурах, але й в економічних. «М'яке квотування» також вимагає підтримки законів про вибори, державну службу, про місцеве самоврядування.

У світовій практиці існують різні способи забезпечення представництва жінок у парламенті. По-перше, відомі законодавчі квоти, згідно з якими жінки повинні становити визначену частину обраних представників. Це здійснюється в багатьох країнах, наприклад в Італії жінки повинні становити до 50% у бюлетенях пропорційного представництва, в Аргентині – 30%, у Бразилії – 20%. Такі квоти звичайно сприймаються як перехідний механізм для створення основ більш широкого представництва жінок. По-друге, виборчий закон може вимагати від партій виставляти визначене число жінок-кандидатів. Це встановлено в Бельгії і Намібії. В Аргентині існує додаткове положення, що жінок варто розташовувати на «виграшних» позиціях, а не наприкінці партійного списку. По-третє, політичні партії можуть прийняти свої власні неформальні квоти для жінок-кандидатів на парламентське місце. Це найбільш поширений механізм, який використовується для заохочення участі жінок у політичному житті, і він використовується з різним успіхом у всьому світі. Використання окремих списків, які склалися тільки з жінок, лейбористською партією на виборах 1997 р. у Сполученому Королівстві майже подвоїло кількість жінок у парламенті (з 60 до 119 осіб).

Прихильники різних форм квотування вважають, що підтримка в просуванні жінок у політику необхідна в перехідний період. Супротивники ж запевняють, що жінок ніхто не обмежує в їхніх правах, тому вони повинні вести політичну боротьбу на загальних підставах, адже пільги призводять до пасивності, притупляють почуття конкуренції, і тому не можуть вважатися демократичними. У будь-якому випадку, для просування жінок у політику, для досягнення гендерного балансу в політичних структурах, необхідний розвиток громадянської ініціативи самих жінок щодо правового врегулювання їх присутності у владі шляхом використання методу квотування.

### Список використаної літератури

1. Цілі Розвитку Тисячоліття: Україна: Аналіт. доп. [Текст] / Ю. Андрійченко, Р. Дорошевич, Л. Мусіна, В. Новиков, М. Остролуцький, В. Піщейко, Н. Сітнікова, С. Фомін, І. Шумило; М-во економіки та з питань європ. інтеграції. – К. : ІІІ «Кантрі Лайф», 2003 – 23 с.
2. Кулачек О.І. Гендерна паритетність у державному управлінні: становлення та тенденції розвитку в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового звання канд. наук з держ. упр. за спец. 25.00.01 – теорія та історія держ. упр. [Текст] / Ольга Кулачек. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 20 с.
3. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. [Текст] / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

4. Trafficking in Persons Report. [Текст] Washington D.C. : United States : Department of State, 2003.

5. Beall J. Urban Governance: Why Gender Matters [Текст] // Gender in Development – Monograph Series № 1. UNDP – 1996.

6. Handbook on Social Indicators. [Текст] – New York : UN, 1989. – Studies in Methods, Series F. – № 49.

7. Впровадження гендерних підходів: практ. посіб. [Текст] / Регіональне бюро Програми розвитку ООН по країнах Центральної і Східної Європи та СНД. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2003. – 142 с.

8. Technical Cooperation and Women's Lives: Integrating Gender into Development Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : //www.unriscd.org.

9. Гендерні аспекти державної служби: моногр. [Текст] / М. Пірен, Н. Грицяк, Т. Василевська, О. Іваницька; за заг. ред. Б. Кравченка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 335 с.

Левченко К.Б. Гендерна політика в Україні: визначення, формування, управління: моногр. [Текст] / Катерина Левченко. – Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 344 с.

### **Леонід ПРОКОПЕНКО**

*д. держ. упр., доцент, завідувач кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **СУД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СПРАВАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОРГАНІЗАЦІЯ, ПРИНЦИПИ РОБОТИ**

Реформування системи державної служби в Україні, її адаптація до стандартів ЄС потребує уважного аналізу досвіду функціонування цього важливого інституту в інших країнах, зокрема досвіду комунітарної публічної служби ЄС. Особливий інтерес у цьому плані представляє механізм захисту прав близько 25 тис. адміністративних працівників, експертів, перекладачів, секретарів, які забезпечують повсякденну роботу Європейської Комісії, інших інституцій ЄС і мають статус європейських публічних службовців. З метою вирішення службових суперечок між ЄС та особами, що перебувають на публічній службі в інститутах і органах Європейського Союзу, рішенням Ради ЄС від 2 листопада 2004 р. був створений новий орган – Суд у справах державної служби Європейського Союзу, прикріплений до Суду першої інстанції [2, с.207; 3, с.37].

Відповідно до ст. 270 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) «Суд Європейського Союзу має юрисдикцію у будь-яких спорах між Союзом та його службовцями в межах і за умов, встановлених у Штатних правилах посадовців та в Умовах працевлаштування інших службовців Союзу». У додатку 1 до протоколу «Про Статут Суду Європейського Союзу» зазначається, що Суд у справах державної служби здійснює юрисдикцію першої інстанції у спорах між Союзом та його службовцями, включаючи спори між усіма органами або агенціями та їх службовцями, юрисдикція щодо яких надана Суду Європейського Союзу [1].

До складу Суду входять сім суддів, які призначаються на посаду одночасно Радою ЄС строком на шість років з правом повторного призначення.

Призначаючи суддів, Рада забезпечує збалансований склад Суду з громадян держав-членів, що представляють якомога ширшу географію, та враховує національні правові системи. Судді призначаються Радою після консультації з Комітетом, який створюється у складі семи осіб з числа колишніх членів Суду ЄС та Суду загальної юрисдикції, а також з числа юристів з визнаною компетентністю. Комітет надає висновок щодо придатності кандидатів до виконання обов'язків судді Суду у справах державної служби. До свого висновку Комітет додає перелік кандидатів, що мають якомога більш адекватний досвід високого рівня. Такий перелік має містити кількість прізвищ кандидатів принаймні вдвічі більшу ніж кількість наявних посад, на які Рада має призначити суддів.

Судді обирають голову Суду у справах державної служби зі свого складу строком на три роки. Голова може бути обраний повторно. Суд у справах державної служби проводить засідання в палатах, що складаються з трьох суддів. В окремих випадках, визначених його Регламентом, Суд загальної юрисдикції може проводити засідання у повному складі, палатою, що складається з п'яти суддів, або суддею одноосібно.

Процедура в Суді складається з двох частин: письмової та усної. Письмовий етап процедури включає подання заяви та письмового заперечення відповідача на заяву, за умови якщо Суд у справах державної служби не вирішить, що необхідний додатковий обмін письмовими заявами. За наявності такого додаткового обміну та за згодою сторін Суд у справах державної служби може вирішити перейти до розгляду справи без усної процедури. На всіх етапах процедури, включаючи час подання заяви, Суд у справах державної служби може вивчити можливості мирного врегулювання спору та може спробувати сприяти такому врегулюванню. Суд у справах державної служби виносить рішення щодо судових витрат. З врахуванням спеціальних положень Регламенту за рішенням суду особа, що прогнала справу, зобов'язується відшкодувати судові витрати.

Остаточні рішення Суду у справах державної служби та рішення, які частково вирішують питання по суті, вирішують процесуальні питання про непідсудність або неприйнятність справи, можуть бути оскаржені до Суду загальної юрисдикції протягом 2 місяців з дня повідомлення про таке рішення. Таку скаргу може подати будь-яка сторона, чії заявлені вимоги залишилися повністю або частково незадоволеними. Проте сторони, що вступають в справу, окрім держав-членів та установ Союзу, можуть подати таке оскарження лише тоді, коли рішення Суду у справах державної служби прямо стосується їх.

Будь-яка особа, чия заява про намір вступити у справу відмовив прийняти Суд у справах державної служби, може оскаржити таке рішення у Суді загальної юрисдикції протягом двох тижнів з дня повідомлення про відмову у прийнятті заяви. Позови, подані до Суду ЄС, відповідно до ст.ст. 278-279 Договору про функціонування ЄС не мають призиупиняючої сили, проте Суд може, якщо він вважає, що цього вимагають обставини, постановити призупинити застосування акту, що оскаржується. Суд також може у будь-якій справі, яку він розглядає, може призначити будь-які необхідні тимчасові заходи. Сторони процесу можуть оскаржувати ці рішення у Суді загальної юрисдикції протягом двох місяців з дня повідомлення про таке рішення. Оскарження у Суді загальної юрисдикції обмежується питаннями застосування права. Підставою оскарження може бути непідсудність Судові загальної юрисдикції, порушення процедури, що негативно вплинуло на інтереси заявника, а також порушення права Союзу Судом у справах державної служби.

Без шкоди статтям 278 та 279 Договору про функціонування Європейського Союзу або статті 157 Договору Євратом скарга до Суду загальної юрисдикції не зупиняє виконання рішення. У разі, якщо оскаржується рішення Суду у справах державної служби, процедура в Суді загальної юрисдикції складається з письмової та усної частин. Згідно з умовами, встановленими Регламентом, Суд загальної юрисдикції може вирішити перейти до розгляду справи без усної процедури після заслуховування сторін.

Якщо скарга є обгрунтованою, Суд загальної юрисдикції скасовує рішення Суду у справах державної служби. Він може сам ухвалити остаточне рішення з цього питання. Якщо стан розгляду справи не дозволяє Судові загальної юрисдикції прийняти рішення, він повертає справу до Суду у справах державної служби для прийняття рішення. У випадку, коли справу передано назад до Суду у справах державної служби, рішення Суду загальної юрисдикції щодо питань застосування права є зобов'язальним для Суду у справах державної служби.

Отже, в процесі реформування державної служби України може бути врахований досвід організації та діяльності Суду ЄС у справах державної служби, як важливого елементу удосконалення державно-службових відносин.

#### Список використаної літератури

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://eurodocs.sdla.gov.ua/DocumentViewLast/tabid/30/ctl/Edit/mid/31/ID/10006386/Lang/Default.aspx>. – Назва з екрану.

2. Прокопенко Л. Комунітарна служба ЄС/ Л. Прокопенко, І. Шабатіна // Акт. проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: мат-ли 6-ї регіон. наук.-практ. конф. 14 травня 2009 р., м. Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С.207–209.

3. Теорія та практика європейського врядування: навч. посіб. / Л.Л. Прокопенко, О.М. Рудік, Н.М. Рудік, І.Д. Шумляєва. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216с.

#### **Олександр РУДІК**

*к.політ.н., доц., доцент кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### **ДОСВІД ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

До вступу в ЄС в усіх посткомуністичних країнах ЦЄС було прийняте законодавство про державну службу та державне управління, в якому основна увага була приділена регулюванню механізмів набору, просування та оплати, а також аспектам застосування кар'єрних систем. Були також визначені основні засади управління людськими ресурсами шляхом прийняття чітких положень щодо оцінювання рівня освіти, досвіду, знань, здібностей та навичок державних службовців. Не забуть були й заходи щодо боротьби з корупцією та плінністю кадрів в державній службі. З огляду на відомі вже відмінності між посткомуністичними країнами, ми знову спостерігаємо різницю у часі

реформування ними власних систем державної служби. Так, Угорщина першою прийняла відповідне законодавство вже в 1992 р., тобто на першому етапі європеїзації, тоді як інші зробили це впродовж другого та третього, а саме в 1998 р. (Польща) та в 2002 р. (Чеська Республіка). Значне запізнення з прийняттям закону в Чеській Республіці було пов'язане з внутрішньополітичними суперечками навколо як загальних рамок, так і змісту закону.

Чеська Республіка стала єдиною посткомуністичною країною ЦЄС, в якій виникли серйозні проблеми з прийняттям закону про державну службу. В 1999 р. (четвертий етап європеїзації) уряд обговорив запропоновану концепцію реформи державного управління і подав її на розгляд парламенту. В травні 1999 р. чеський парламент підтримав імплементацію концепції реформи та прийняв рекомендації щодо застосування однакової моделі діяльності територіальних органів управління та початку роботи з раціоналізації центральних органів влади. Перше читання законопроекту про державну службу зі змінами відбулося в травні 2001 р. Однак, тривалий час не вдавалося досягти консенсусу щодо окремих положень законопроекту. Щодо прийняття правових рамок державного управління, то Комісія в своєму черговому звіті за 2002 р. визнала «прогрес, досягнутий у запровадженні незалежного, професійного, стабільного та відповідального державного управління на центральному рівні. З прийняттям чеським парламентом, після гарячих дебатів та із незначною перевагою, у травні 2002 р. закону про державну службу був зроблений важливий крок. Цей закон створив спеціальні та широкі правові рамки для центральних органів державної влади, а також реформував існуючі структури в ряді ключових сфер. Отже, з'явилося правове підґрунтя для функціонування і розвитку системи державної служби та подальшого її реформування у напрямку деполітизації кадрової політики шляхом запровадження головного управління державної служби, відповідального за однакове управління людськими ресурсами, на чому неодноразово наголошувала Європейська Комісія у свої щорічних звітах.

Крім того, державні службовці мали скласти додаткові екзамени щоб підтвердити свій статус, а періодичне оцінювання професійної діяльності стало важливим елементом системи просування по службі. На думку дослідників, тривалість прийняття закону була зумовлена браком політичного консенсусу щодо масштабу закону (наприклад, включення до нього системи заробітної плати державних службовців), а не незгодою з його загальним змістом та необхідністю прийняття як такого. Експерти також зазначають що досягнення консенсусу, необхідного для прийняття закону, було також значною мірою обумовлене процесом вступу в ЄС.

В Польщі склалася ситуація, за якої існували два різних і частково несумісних закони про державну службу, що призвело до плутанини та невдоволення серед «крадих» державних службовців та «гірших» бюджетників. Лише на четвертому етапі європеїзації уряд Є. Бузека в липні 1998 р. подав до парламенту проект нового закону про державну службу, який того ж року був прийнятий. Крім того, уряду вдалося в 1998 р. розпочати реформу місцевих державних адміністрацій та в 1999 р. прощтовхнути у парламент закон про державне управління. Новий закон про державну службу 1999 р. знаменував собою «принаймні теоретично ... завершення трансформації державного управління в Польщі від суто політичного апарату до політично нейтрального та ефективного корпусу цивільної служби, що діє в інтересах суспільства. В новому законі були

визначені постійні та однакові правила та норми для державних службовців» [3, р. 12]. Однак, одна із особливостей державної служби в Польщі є актуальною й понині. Справа в тому, що до корпусу державних службовців не були включені службовці місцевих урядових адміністрацій та ті, хто працював в державних установах не підпорядкованих прем'єр-міністру (наприклад, Канцелярія парламенту, Канцелярія президента, офіс омбудсмена, Конституційний суд тощо).

Для встановлення належного врядування та ефективної роботи уряду необхідно запровадити сучасну систему управління людськими ресурсами. У зв'язку із цим Європейська Комісія постійно слідкувала за виконанням вимоги щодо центральної координації та підготовки державних службовців впродовж третього та четвертого етапів європеїзації і особливо на етапі вступу.

Всі посткомуністичні країни ЦСЄ прийняли різні конфігурації системи управління людськими ресурсами. Чеська Республіка обрала централізовану систему, а Польща інтегрувала інноваційні елементи (наприклад, механізм ротачії робочих місць, запроваджений в Данії на початку 90-х рр.) в систему управління людськими ресурсами відповідно до вимог вступу в ЄС.

В Угорщині в 2001 р. були прийняті поправки до закону про правовий статус державних службовців від 1992 р., якими підвищувалися професійні та етичні вимоги до державних службовців з особливим наголосом на їх відповідальність та невідкупність. Взаєм з законом була гарантована вища винагорода та передбачувана система кар'єрного просування. Крім того, поправками був запроваджений статус високопоставлених державних службовців з метою створення рівня, на якому працюватимуть триста висококваліфікованих службовців (як у Франції випускники Національної школи державного управління – ENA) готових «розробляти для уряду комплексні соціально-політичні та адміністративні альтернативи, з урахуванням найскладніших стосунків макrorівня політики, та здатних системно управляти питаннями держави та державного управління, що відносяться до інтеграції в ЄС» [4]. На думку експертів, створення цих престижних посад мало позитивні наслідки для захисту посадовців найвищого рівня від політичних змін та корупції. Закон про державну службу 1992 р. врегулював питання прийняття, кар'єрного просування та заробітної плати державних службовців. Його метою було зміцнення статусу державних службовців шляхом надання державним службовцям законодавчо передбаченої можливості для кар'єрного просування. Нова система, однак, не стала повністю вільною від політичних міркувань. Як і в німецькій моделі, після парламентських виборів новий уряд змінює високопосадовців, тобто державних службовців, які обіймають посади від рівня голови генерального департаменту до державного секретаріату.

В 2002 р. наприкінці четвертого етапу європеїзації дія закону про державну службу Чеської Республіки поширювалася на близько 80 тис. державних службовців, які працювали в міністерствах, секретаріаті уряду, фінансових підрозділах, управлінні соціального захисту та відділах кадрів [2, р. 25]. Кадрова політика була деполітизованою, але централізованою, оскільки був створений генеральний директорат державної служби, який відповідав за однакове управління людськими ресурсами в системі державного управління. Це завдання виконувалося у координації з високопоставленими посадовими особами міністерств та органів державної влади. Були також запроваджені професійні стандарти, які передбачали широке застосування конкурсних екзаменів в процесі набору на державну службу. Як і у випадку з Польщею 2000 р., для призначення

на посади державної служби кандидати мали скласти спеціальні іспити. Положеннями закону була передбачена процедура оцінювання діяльності державних службовців, а також визначені більш прозорі критерії просування по службі. Для імплементації закону про державну службу в секретаріаті уряду вже в 2001 р. була створена секція «Організація, кадрова робота та підготовка в державному управлінні» [4]. Однак повна імплементація нового законодавства почалася лише в 2004 р. після набуття законом чинності, а перехідний період тривав аж до 2006 р. Це, а також надзвичайно широка та амбітна сфера дії цього закону стали предметом критики та стурбованості Європейської Комісії, з огляду на спроможність Чеської Республіки відповідати вимогам членства в ЄС на початку п'ятого етапу європеїзації.

З огляду на процес вступу в ЄС, особливою рисою системи управління людськими ресурсами в Польщі була ротачія державних службовців, зокрема зміна посад в міністерствах. Крім того, відповідно до закону про державну службу кожні два роки відбувається оцінювання діяльності польських державних службовців, на підставі результатів якого здійснюється індивідуальне просування по службі. Дві підряд негативні оцінки тягнуть за собою розрив контракту. Голова державної служби має додаткові повноваження в сфері управління людськими ресурсами, зокрема у призначенні генеральних директорів. Поправками 2002 р. до закону була запроваджена система моніторингу управління людськими ресурсами.

#### Список використаної літератури

1. Lippert B., Umbach G. The Pressure of Europeanization: from Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System. – Baden-Baden: Nomos, 2005. – P. 99.
2. Pavlik P. Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of the Czech Republic. – Режим доступу: [http://iep-berlin.net/fileadmin/website/03\\_Forschung/Eurpaeisierung/pavlik-europeanisation-cz.pdf](http://iep-berlin.net/fileadmin/website/03_Forschung/Eurpaeisierung/pavlik-europeanisation-cz.pdf) P. 25
3. Pyszna D. The Management of Accession to the European Union – EU-Related Decision and Policy-Making in Poland. – Режим доступу: <http://www.vilaggazdasagi.hu/workingpapers/wp-128.pdf> P. 12.
4. Vida K. The Management of Accession to the European Union – EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary. – Режим доступу: <http://www.vilaggazdasagi.hu/workingpapers/wp-128.pdf>

#### **Марія ПІРЕН**

*д.соц.н., професор кафедри державної політики та управління політичними процесами, заслужений діяч науки і техніки України НАДУ при Президентіві України*

#### **ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ МИСЛЕННЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Накопичений за роки трансформаційного періоду досвід вимагає копіткого аналізу, передусім, з точки зору здійснюваних державної та публічної політик, їх координації між собою та узгодженням з загальним спрямуванням

національного розвитку. Дедалі очевиднішою стає необхідність стратегічного планування як засобу координації окремих публічних і державних політик для досягнення їх найвищої ефективності, стимулювання розвитку стосунків між урядовими органами та недержавними організаціями.

В країнах з розвинутою демократією з викликами, що породжені зі свободою, конкуренцією груп інтересів та партій, що їх представляють, вчилися працювати десятки-сотні років. В результаті були розроблені ефективні засоби діяльності публічної влади. В сучасній Україні такий досвід зароджується. Тому пропонуємо на даний час розробляти стратегію перезавантаження мислення еліти на віднайдення нових механізмів реалізації європейських стандартів публічного управління, де: враховувати політичну конкуренцію та боротьбу різних груп інтересів; вміти працювати з обмеженими ресурсами; враховувати особливості ринкової економіки; вміти забезпечувати суспільну підтримку власної політики (урядом, партіями та ін. інститутами); вміти ефективно працювати з міжнародними організаціями в рамках ними прийнятих стандартів; вміти представити власні напрацювання, залучаючи до їх творення інноваційно мислячу молодь, що можна розуміти, як вливання інноваційного мислення особистостей, що навчаються «сьогодні на завтра».

Публічна політика представницьких органів сучасної української влади виявляється сповненою прогиріч. У демократичних суспільствах завданням законодавчих інститутів є забезпечення підзвітності влади перед народом, що означає організацію та забезпечення горизонтального контролю за діями виконавчої влади. Відповідно у функції парламенту не входить творення політики та реалізація політичного курсу, але до його повноважень належить можливість впливати на політику.

Публічна політика один з головних атрибутів не лише розвинутого громадянського суспільства, а й необхідна умова існування сильної демократичної держави. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Як держава, так і громадянське суспільство задля вирішення проблем змушені апелювати до громадян вимагаючи схвалення рішень та дій. Держава, використовуючи сучасні методи формування громадської думки, намагається досягти ефекту мобілізації суспільства і, таким чином, досягається зворотна реакція у вигляді підтримки необхідності вирішення проблеми. Це тактичні особливості публічної політики держави.

Для того, щоб виконати нові завдання демократизації та подолати виклики необхідно змінити засоби прийняття рішень та їх реалізацію. З метою перезавантаження в процесі управлінської взаємодії державної та публічної політики важливо: мати чітко відпрацьовані стратегію та пріоритети; опиратися на аналітику, що дає можливість визначити альтернативи, ресурси, наслідки та виклики; продумати механізми управління змінами; враховувати інтереси різних груп; забезпечити політичну стабільність; бути спроможними розробляти рекомендації щодо вирішення проблем, які визріли в суспільстві під час викликів тощо.

Слід зауважити, що система влади і державного управління, що була сформована в Україні за час незалежності (19 років тому), має суттєві недоліки, головним чином це надмірна централізація влади та відсутність реальної самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення.

Особливою уваги заслуговує і правовий статус. Основою правового статусу публічного службовця є права, свободи, обов'язки, обмеження, відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою.

Обмеженням, пов'язаним із проходженням публічної служби, присвячені ст.16 Закону України «Про державну службу», ст.12 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ст.15 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Законодавче закріплення заборони щодо членства у політичних партіях і утворення для всіх публічних службовців до легітимно обраної влади, професійного та неупередженого виконання службових повноважень.

Публічна служба повинна відповідати не тільки правовим, але й етичним нормам. У межах своїх повноважень публічні службовці повинні чесно готувати проекти урядових рішень, забезпечувати професійне надання послуг.

Можливість виконання політичного рішення надання адміністративних послуг залежить від: чітко окреслених цілей, орієнтованих на позитивний результат; надійності самої структури та дієвого стану службового апарату які повинні відображати фактично можливий стан виконання рішень; швидкості виконання відповідної роботи; кваліфікації кожного публічного службовця; відповідно запотребованої кількості виконавців; чітко продуманих рівнів управління, дотримування принципу субсидіарності (проблеми мають вирішуватися на тому рівні, на якому вони виникають); економічності виконання завдань з розумними витрат; часу, необхідного для виконання робіт; якості виконання тощо.

Важливим компонентом перезавантаження в процесі управлінської взаємодії державного та публічного управління, ефективної реалізації публічного управління, який характеризує стабільність та сприяє мобільності й швидкому перезавантаженню відповідно до суспільних змін є показник компетентності публічних службовців. Саме цей чинник буде визначальним чинником оцінки якості публічних послуг.

Компетентність публічного службовця залежить від:

- знання, вміння, навичок, інтелектуальних та творчих здібностей;
- здатності до спілкування - комунікабельності;
- особистісних якостей (витривалість, моральність, самовдосконалення, духовність, громадянськість);
- інноваційного, творчого мислення та готовності до змін тощо.

Виходячи із вище викладеного, звертаємо увагу на формування нової громадянської позиції та державницької свідомості в персоналу публічної служби. Його професійна компетентність не можлива без належного рівня правової, політичної та громадянської культури, які цілісно виражають державницький характер управлінської діяльності, спрямованої на віднайдення ефективних механізмів долаання кризових станів в суспільстві.

Сучасний стан становлення демократичних засад європейських цінностей та подолання кризових станів в українському суспільстві вимагає професіоналізації як державної служби, так і публічної політичної діяльності.

Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування має охоплювати всі цикли професійного життя особи: професійне самовизначення, професійне навчання, професійну само ідентифікацію, застосування професійного досвіду. Це у свою черг потребує вдосконалення законодавчого, організаційного, методичного забезпечення.

На даний час для ефективної реалізації управлінських засад як державної, так і публічної політичної діяльності необхідно вивчити та імплемінтувати у вітчизняну практику кращий європейський досвід з урахування українських умов та можливостей.

### Список використаної літератури

1. Крутій О.М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: [Монографія] / О.М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2008. – 236с.
2. Леонова А. Ефективність державного управління у контексті євроінтеграції України / А. Леонова. – К. : Кондер, 2007. – 390с.
3. Пірен М.І. Публічна політична діяльність: навч. посіб. / М.І. Пірен. – К. : НАДУ, 2009. – 288с.

### *Інна СУРАЙ*

*к. держ. упр., докторант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ при Президентові України*

### **ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ПОШУК ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ**

Державно-службові відносини виникають з прийняттям громадянина на державну службу, а точніше з моменту призначення на посаду з присвоєнням рангу державного службовця та за умови прийняття Присяги державного службовця.

Особа, яку прийнято на державну службу, набуває статусу державного службовця і суб'єкта державно-службових відносин. Особливість цих відносин полягає в тому, що вони складаються між державою в особі її органів та державним службовцем.

Державно-службові відносини:

- 1) юридично закріплюють вступ громадянина на державну службу;
- 2) є основою для виконання ним службових обов'язків на цій посаді;
- 3) визначають момент виникнення його обов'язків перед державою, а також
- 4) визначають момент виникнення його службових і особистих прав.

Формування, реалізація та припинення державно-службових відносин охоплює таку важливу складову інституту державної служби, як проходження державної служби. Це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин і закінчується припиненням державно-службових відносин [1, с. 24 – 25]. Тобто, вирішення будь-яких проблемних питань, що виникають протягом зазначеного періоду, сприятимуть удосконаленню державно-службових відносин в системі державної служби. Сьогодні для України одним із таких проблемних питань є добір та відбір кадрів в системі державної служби.

Добір кадрів – це процес пошуку, відбору й прийняття працівників на вакантні або такі, що стануть вакантними, посади. Добір кадрів може проводитися як на внутрішньому, так і зовнішньому ринку праці, або на обох одночасно, періодично чи безперервно. Процес добору кадрів часто

отождоюється з його відбором. Проте, на відміну від добору відбір кадрів полягає у визначенні конкретних персоналій з бази даних для висунення їм пропозицій щодо встановлення трудових та /або державно-службових відносин [2, с. 7 – 9].

Із нормативно-правових актів України, які врегульовують державно-службові відносини, випливає, що сучасна система державної служби України тяжіє до кар'єрної системи (моделі). Так, у вимогах на більшість посад державної служби зазначено, що претенденту необхідно мати стаж державної служби. При прийнятті громадянина на державну службу, йому буде присвоєний найменший ранг в межах категорії посади. При прийнятті та проходженні державної служби визначено досить велике коло обмежень. Ще одна суттєва ознака – спеціальне пенсійне забезпечення.

Як показує досвід інших країн світу сама по собі та чи інша система (модель) державної служби не є поганою чи доброю. Так, кар'єрна модель успішно працює у Франції, Німеччині.

Проблеми сучасної системи державної служби в Україні швидше пов'язані з недосконалістю механізмів реалізації державно-службових відносин.

На наш погляд, удосконалення механізмів добору та відбору кадрів для державної служби є одним з базових для вирішення решти проблемних питань державної служби України.

Перш за все, треба поглянути на «кар'єрне поле» системи державної служби. Воно має бути представлене системою органів влади, в яких за законодавством – посади державної служби, а також виконавчими органами місцевого самоврядування, де – посади місцевого самоврядування. Ці дві служби тісно пов'язані завданнями суспільства (держави), відповідно специфікою діяльності, фінансовими, інформаційними, кадровими та іншими ресурсами. Діяльність на посадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є професійною. При цьому, подібними є підходи законодавця при врегулюванні відносин службовця з органом влади щодо проходження служби, а питання проведення конкурсу, випробування та стажування при прийнятті на службу, обмеження, пов'язані з проходженням служби регламентуються єдиними нормативно-правовими актами. Відмінності в основному стосуються виборних посад місцевого самоврядування та керівних посад державної служби [3, с. 122 – 123]. Отже, по-перше, добирати та відбирати службовців слід серед вже випробуваних професіоналів. По-друге, для просування по службі (зростання – кар'єра) також слід використовувати зазначене «кар'єрне поле».

Серед механізмів, які забезпечують якісний добір та відбір кадрів в системі державної служби, слід виділити технології, за якими вони здійснюються. Так, потребують перегляду порядок та процедури прийняття на посади державної служби.

Сьогодні порядок прийняття на державну службу в Україні є досить різним і залежить від: статусу органу державної влади; категорії державних посад; шляхів заміщення цих посад. Прийняття на державну службу може здійснюватися на конкурсній основі або без проведення конкурсу за іншою процедурою відповідно до чинного законодавства.

Не виправдано великим, на наш погляд, є коло посад, на які може здійснюватися зарахування без проведення конкурсу: керівники, перші заступники, заступники керівників урядових органів державного управління; заступники голів обласних, перші заступники, заступники голів районних

держадміністрацій; керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій; керівники кадрових служб центральних органів виконавчої влади, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; державні службовці на посади: керівників, які згідно з законодавством обираються або затверджуються колегіальним органом; керівників, які призначаються міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади за погодженням із керівниками місцевих органів виконавчої влади; спеціалістів при переміщенні їх у межах одного державного органу на рівнозначну або нижчу посаду з дотриманням вимог законодавства про працю; державні службовці, які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах Рад, у тому числі в тих, що ліквідуються, до новостворених органів виконавчої влади і місцевого самоврядування; випускники вищих навчальних закладів, що здобули вищу освіту за спеціальностями галузі знань «Державне управління», у державні органи, які направляли їх на навчання за державним замовленням; особи, які навчалися на умовах державного контракту, у разі працевлаштування їх у державному органі, де вони працювали або були зараховані до кадрового резерву; службовці патронатної служби тощо [1, с.11 – 13].

Чинна процедура проведення конкурсу є громіздкою, витратною та не забезпечує свого основного призначення: добір службовців, які б відповідали вимогам конкретної посади. Має місце суб'єктивізований підхід до відбору кадрів, зокрема, у державних органах з нечисленним апаратом, де конкурс може проводитися керівником цього органу.

Шляхами удосконалення вбачається: прискорення розробки профілів компетентностей для кожної посади державної служби; добір претендентів на посади здійснювати за чітко визначеними необхідними (як вимога) компетентностями; знання Конституції України та базових для виконання державно-службових обов'язків законів перевіряти за допомогою комп'ютерного тестування не в кожному органі влади, а, наприклад, в Центрах підвищення кваліфікації державних службовців; ввести психологічне тестування (комп'ютерне, можливо на базі цих же Центрів) для виявлення внутрішнього спрямування людини до тієї чи іншої діяльності; заключний етап відбору – співбесіду проводити безпосередньо в органі влади, де приймається рішення про прийняття громадянина на вакантну посаду державної служби.

#### **Список використаної літератури**

1. Проходження державної служби в Україні: навчально-методичний посібник / уклад. І.Г.Сурай – К. : Вид-во НАУ, 2008. – 69 с.
2. Сурай І.Г. Забезпечення персоналом органів державної влади. Розвиток персоналу: навчально-методичні матеріали – К. : НАДУ, 2008. – 20 с.
3. Сурай І.Г., Васюк Н.О. Основні етапи проходження служби в органах державної влади та місцевого самоврядування: порівняльний аспект нормативно-правового забезпечення // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». Державне управління та місцеве самоврядування / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – К. : Вид-во АМУ, 2009. – № 3 (9). – С.115–123.

## **СЕКЦІЯ 1**

### **Виникнення, реалізація та припинення державно-службових відносин у системах публічної служби в Україні: правовий аспект**

*Алла БАШТАННИК*  
*заступник директора*  
*Дніпропетровського регіонального*  
*відділення Академії суддів України*

#### **РОЗМЕЖУВАННЯ ПОСАД В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ** **ЯК НАПРЯМ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН**

Аналіз європейського досвіду функціонування систем державної (публічної) служби доводить, що особливе значення для ефективної управлінської діяльності має раціональна організація роботи посадових осіб в системі державної служби. Адже реалізація законодавчих актів держави, в першу чергу, залежить від діяльності конкретних виконавців, які організують, виконують, контролюють виконання державної та муніципальної політики, аналізують діяльність на предмет відповідності нормативно-правовим актам та взаємодіють від імені держави з органами місцевого самоврядування, громадянами, об'єднаннями громадян. Узагальнена структуризація посад в системі державної служби передбачає розкриття змісту її головних категорій «посада» та «посадові особи».

З позицій адміністративно-правового підходу, посада – це правовий елемент системи державно-службових відносин, який визначає, по-перше, соціальний статус особи, що поєднує відносини з вищими, нижчими і рівними посадами; по-друге, організаційний статус, тобто місце посади в структурі органу влади; власне, правовий статус як сукупність повноважень, функції, права, обов'язки державного службовця. Відповідно, потребує власної класифікації видова ознака посад в системі державної (публічної) служби. Критеріями (класифікаційними ознаками) розмежування посад у публічній службі слід визнати такі: вид діяльності (наприклад, посади в органах законодавчої, виконавчої та судової влади; посади в органах місцевого самоврядування; місце відповідного органу у загальній системі державних органів; процедура вступу на посаду. Останнім часом дискутується ще одна, дуже важлива проблема, пов'язана з необхідністю чіткого визначення статусу посади, що характеризує службове місце і роль службовця в державному органі. Тобто, зміст функцій, джерел повноважень, спосіб заміщення посад вказує на необхідність розподілу державних посад на політичні і посади державної служби. Саме сьогодні, у період чергового етапу реформування державного управління, актуалізується питання більш чіткого розмежування між політичною діяльністю і державним управлінням.

Закон України «Про державну службу» чітко не визначає поділу посад на політичні, адміністративні, патронатні, а лише вказує на особливості правового регулювання діяльності на певних посадах. Натомість, відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» на основі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання повноважень наводять

такі типи посад, що існують у сфері державного управління: політичні; адміністративні; патронатні. Згідно з таким класифікаційним підходом політичні та патронатні посади обіймають позакар'єрні службовці, а адміністративні – переважно кар'єрні державні службовці. На основі наведеної класифікації адміністративні та патронатні посади належать до державної служби, а працівники на цих посадах є державними службовцями, які беруть участь у здійсненні завдань та функцій державної влади, професійно займаються державною управлінською діяльністю в органах трьох гілок влади.

Важливе значення в сучасних умовах належить інституту патронатної служби. Загальновідомо, що патронатні посади – це посади в системі державної (публічної) служби, виступають допоміжними щодо того чи іншого політичного лідера або політичної посади. До патронатних посад віднесені посади, на які самостійно добирають та приймають осіб керівники органів державної влади, це – посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівників органів державної влади. Працівники цих посад віднесені до державної служби і становлять так звану патронатну службу керівника чи органу державної влади. Порядок перебування на державній службі таких осіб визначено відповідною постановою Кабінету Міністрів України [1]. Варто наголосити, що прийняття на патронатну службу здійснюється без проведення конкурсу, проте у разі необхідності може встановлюватися випробування під час прийняття на державну службу, проводиться стажування державних службовців з метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня та ділових якостей, а також керівник може призначати на умовах контракту осіб, які не набувають статусу державних службовців [1].

Отже, особливий порядок перебування на державній службі службовців патронатної служби регламентується відповідними органами. При цьому основні обов'язки і права працівників патронатної служби визначаються законодавством з питань державної служби. Предметний перелік обов'язків та прав працівників патронатної служби визначається у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються посадовою особою, при якій утворена служба. Характерною особливістю цього виду посад, на відміну від адміністративних, є те, що крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державні службовці патронатної служби можуть бути звільнені у випадку зміни керівника або складу державного органу (частина друга статті 30 Закону України «Про державну службу») [2].

З урахуванням практичного виконання завдань і функцій держави, у державному апараті та органах місцевого самоврядування виділяють п'ятирівневу класифікацію посад [3, с. 60]: політико-державного рівня; координаційно-забезпечувального рівня; адміністративно-державного рівня; адміністративно-територіального рівня; адміністративно-представницького рівня.

Рівний доступ до державної служби: це вимога права демократичного суспільства, що є важливою для запобігання бюрократизації державного апарату. Це право дозволяє забезпечити нормальну змінюваність і відновлення кадрів державної служби, неприпустимість її перетворення в касту. Зазначений принцип відповідає світовій юридичній практиці і означає рівні права громадян

на зайняття будь-якої посади в органах державної влади відповідно до своїх здібностей і професійної підготовки без будь-якої дискримінації.

Проголошення принципу рівного доступу громадян до державної служби не означає його автоматичної реалізації. Рівне право доступу громадян до державної служби є юридичною можливістю. Але це не означає, що громадянин вправі в будь-який час вимагати прийняття на службу, що орган державної влади зобов'язаний негайно й беззастережно надати йому бажану посаду.

### Список використаної літератури

1. Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань: постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 року № 880 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 850 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 р. № 880 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2007. – 13 лип. – № 48. – Ст. 1979.
2. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Жирнов Н. Политико-административное управление: инновационные аспекты / Н. Жирнов // Власть. – М, 2007. – № 7. – С. 12 – 15.

*Микола ДІДЕНКО*

*здобувач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ХАРАКТЕР ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ

Актуальність проблеми раціоналізації державно-службових відносин обумовлена тим, що реформування українського суспільства і держави, модернізація державного апарату і його невід'ємної складової – державної служби поставили безліч нових питань перед наукою державного управління. Однією з проблем наукового супроводу реформ, що проводяться в Україні (політичних, адміністративних, судових, конституційних), виступає завдання формування єдиної політики органів влади, визначення ролі і значення в ній державної правоохоронної служби. Адже законодавство про правоохоронну службу нині не систематизоване, відсутні єдині правові основи і теоретичні підходи до визначення специфіки цього виду державної служби, немає єдиних стандартів закріплення правового статусу службовців цих органів, та й стандарти державно-службових відносин в системі правоохоронної служби у цілому відсутні. Під питання ставиться навіть віднесення категорії працівників правоохоронних органів до системи державної служби.

Сучасна парадигма інституту державної служби розглядає правовий, організаційний, соціальний, політичний, соціологічний аспекти державно-службових відносин, адже державна служба – багатогранне явище, яке можна

розглядати і з соціологічних, і з політологічних позицій, застосовуючи комплексний підхід [1]. Але ми вважаємо, що в контексті європейських традицій організації публічної служби при здійсненні досліджень адміністративної складової державно-службових відносин переважаючим повинен стати інституціональний підхід, за яким основна увага приділяється питанням організації діяльності та правовому регулюванню державної служби.

Слід підкреслити, що на державному рівні відсутня концепція модернізації правоохоронної діяльності і не сформована єдина програма розвитку правоохоронної системи України в цілому. При цьому для вирішення загальних завдань по реалізації конституційного принципу правової держави в законодавстві мають бути визначені цілі і завдання, напрями діяльності усіх видів правоохоронних органів, оскільки пріоритетними напрямками в діяльності усіх правоохоронних органів в сучасних умовах, на нашу думку, є нагляд за відповідністю Конституції і законів України правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; захист закріплених в Конституції України прав і свобод людини і громадянина окрім політичної сфери, ще й прав у сфері трудових, житлових, екологічних, виборчих і інших правовідносин; дотримання бюджетного, податкового законодавства, законів про державну і комунальну власність; протидія корупції і порушенням законодавства; припинення і попередження порушень законів про боротьбу з тероризмом і екстремізмом, координація діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю тощо.

Проте аналіз діяльності правоохоронних органів і інших органів виконавчої влади показує, що в цілому поліпшення ситуації ще не набуло стійкого і повсякденного характеру. Разом з тим, у законах, що визначають статус окремих видів правоохоронних органів, відсутній єдиний підхід, єдина модель і структура правового регулювання статусу службовців правоохоронної служби, не виділена окрема глава про правовий статус службовців, права, обов'язки, гарантії і відповідальність не об'єднані у відповідні статті; немає чіткого розподілу елементів правового статусу. Так, положення, що характеризують права і гарантії або права і обов'язки можуть бути об'єднані в одній статті, хоча їх сенс і зміст не мають нічого спільного. Значною проблемою виступає наявність великої кількості бланкетних норм, відсутність конкретних і чітких формулювань, що визначають те або інше право, гарантію або обов'язок, що ускладнює їх реалізацію.

Досить часто серед пропозицій по удосконаленню інституту відповідальності державних службовців в системі правоохоронної служби лунають вмотивовані пропозиції про розширення переліку дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців, необхідності включення заходів, пов'язаних з тимчасовим обмеженням або позбавленням переваг, обумовлених перебуванням на правоохоронній службі або отриманих за роки перебування в системі правоохоронної служби. Вважаємо, у рамках функціонування ринкової економіки, розвитку системи стимулювання праці службовців цілком обгрунтовано застосування не лише і не стільки адміністративних (пов'язаних з виконанням службових обов'язків) заходів, але і санкцій матеріального характеру.

Отже, зазначимо, що нормативне визначення поняття правоохоронної служби, на наш погляд, не відбиває усієї суті цього явища. У зв'язку з чим доцільно

застосувати інституціональний підхід і розглядати правоохоронну службу не лише як організаційний, але і як правовий інститут. Адже правоохоронна служба відрізняється від інших видів державної служби своїми функціями. В даному випадку йдеться про основні критерії її відмінності від інших рівнів державної служби в Україні, до яких слід віднести: цілі і завдання; функції; форми і методи діяльності; суб'єктний склад. У такому контексті доцільно запропонувати визначення «службовець правоохоронної служби» – громадянин України, що узяв на себе зобов'язання по проходженню правоохоронної служби, здійснює професійну службову діяльність на посаді працівника правоохоронної служби відповідно до адміністративно-правового акту про призначення на посаду, у тому числі, й про вступ на навчання до освітньої установи правоохоронного органу, а також про зарахування на посаду резерву посад правоохоронного органу, і отримує грошове забезпечення за рахунок засобів державного (місцевого) бюджету.

Водночас, варто наголосити, що статус державного службовця є різновидом спеціальних адміністративно-правових статусів членів адміністративних колективів і є сукупністю прав, свобод, обов'язків, обмежень, заборон, відповідальності службовців, встановлених законодавством і гарантованих державою. На відміну від інших осіб службовці можуть мати наступні особливі владні повноваження: здійснення розпорядчих, адміністративних функцій, застосування заходів адміністративного примусу, здійснення завдань по захисту державних інтересів, розгляд скарг громадян, підприємств і організацій тощо.

Вирішення проблем адміністративно-правового регулювання статусу державних службовців правоохоронної служби можливо здійснювати по двох основних напрямках: по-перше, шляхом ухвалення закону «Про правоохоронну службу в Україні», який встановить єдину для усіх службовців правоохоронної служби систему прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій діяльності та відповідальності. По-друге, шляхом внесення змін і доповнень у федеральні закони, що визначають статус окремих видів правоохоронних органів, які відповідно до специфіки цілей і завдань і функцій, що покладаються на правоохоронний орган, визначають особливості правового статусу службовців і порядок проходження служби саме в цьому органі.

Вважаємо, що потребує закріплення й система принципів державної правоохоронної служби: 1) обов'язковість дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних і інших протиправних посягань; 2) верховенство законності при виконанні покладених обов'язків і реалізації наданих прав; 3) єдність організації правоохоронної служби в правоохоронних органах; 4) єдиноначальність і субординація (підлеглість) на правоохоронній службі; 5) взаємозв'язок правоохоронної служби з іншими видами державної служби і служби в ОМС; 6) державний захист службовця правоохоронної служби; 7) обов'язковий професійний відбір при рівному доступі громадян до правоохоронної служби; 8) співвідносність обов'язків, заборон і обмежень на правоохоронній службі соціальним гарантіям службовця.

1. Гончарук Н. Підготовка керівного персоналу у сфері державної служби. Державне управління в Україні. Реалії та перспективи : зб. наук. пр. / Н. Гончарук; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – С. 96 – 101.

**Аліна ЄЖУНІНОВА**

*аспірант кафедри економіки*

*та регіональної економічної політики*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ**

У контексті сучасних тенденцій державотворення державно-службові відносини доцільно визначити як вид державної служби, що є професійною службовою діяльністю громадян України по забезпеченню виконання функцій держави на посадах у державних органах та органах влади регіонального рівня. Недосконалість існуючої моделі державно-службових відносин обумовлена тим, що при її формуванні не були повною мірою реалізовані конституційні принципи, що характеризують Україну як демократичну, соціальну, правову державу. Встановлені законодавством принципи функціонування системи державно-службових відносин, а також, власне, принципи організації державної служби, такі як стабільність державної служби, соціальна і правова захищеність державного службовця, рівний доступ громадян до служби і рівні умови її проходження, не знайшли належного втілення при нормативно-правовому регулюванні окремих аспектів проходження державної служби. Більше того, впровадження категорії «публічна служба» призвело до виникнення нових проблем, пов'язаних із інтегративним підходом до організаційного забезпечення службових відносин як на рівні державної служби, так і на рівні органів місцевого самоврядування.

Нині є ряд причин відсутності цілісного і несуперечливого правового регулювання відносин в системі державної служби. Основна з них – непослідовна реалізація як принципів державної служби, так і конституційних принципів Української держави. Причина, на наш погляд, полягає у спробі «механічного» трансформування норм законодавства про державну службу, спроба створити власну, відмінну від загальноновизнаної у світі, модель державної служби, що звужує категорії посад державних службовців. Побудова такими методами єдиної системи державної служби України призводить до встановлення суперечливого понятійного апарату, відсутності належних норм, що гарантують дотримання публічних інтересів на державній службі.

Діючий Закон України «Про державну службу» як основний законодавчий акт щодо регламентації державної служби виконав свою історичну місію і потребує кардинального удосконалення. Можливим варіантом було би прийняти Закон України «Про основи державної служби в Україні», який передбачав би основоположні засади організації та функціонування єдиної державної служби (відповідно до єдиної державної влади) незалежно від виду (цивільна, військова, спеціальна), в якому було б передбачено: поняття та види державної служби; поняття та види державних службовців; поняття та види державних посад; завдання і функції державної служби, принципи державної служби; управління державною службою; загальні правообмеження; загальні засади проходження державної служби; юридична відповідальність державних службовців.

Адже більшість проблем сучасної державної служби фокусується на

недостатньому та неналежному законодавчому регулюванні таких питань щодо права на державну службу, як: вік вступу на державну службу, момент виникнення статусу державного службовця, правовий аспект присяги державного службовця, реєстр посад державних службовців, класифікація посад державних службовців, віднесення патронатних службовців до державних службовців, етико-правові вимоги до державних службовців, підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, атестація державних службовців. Особливої уваги заслуговує теза, що у державного службовця є право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей; сумлінного виконання своїх службових обов'язків тощо, однак немає жодних правових підстав тлумачити це право як суб'єктивне право державного службовця.

Організаційна побудова системи державної служби передбачає наявність механізму ротатції державного службовця зі збереженням його статусу (з урахуванням посади, на якій перебував державний службовець, та рангу. Проте критерії співвідношення статусних особливостей для різних рівнів і видів державної служби не встановлені ні в законі про державну службу, ні нормами трудового законодавства, ні спеціальними законами. У зв'язку з цим, передусім, необхідно законодавчо визначити єдині принципи і підходи до встановлення кваліфікаційних вимог для державних службовців по рівню освіти, стажу служби, рівню професійних знань, співвіднесені із посадами державної служби.

Водночас, на нашу думку, при формуванні механізму правового регулювання державно-службових відносин мають бути встановлені способи контролю за виконанням держслужбовцями завдань і функцій за посадою, і встановлені санкції за їх порушення. Адже для ефективного правового забезпечення статусу державних службовців недостатньо лише формального закріплення їх прав. Потрібна розробка нормативних правових актів, що визначають процесуальні механізми реалізації прав цивільних службовців. Так само слід удосконалити конкурсне заміщення посад на державній службі, зокрема такі, як атестація і кваліфікаційний екзамен – важливі демократичні процедури, що забезпечують реалізацію принципу рівного доступу громадян до державної служби і рівні умови її проходження незалежно від обставин, не пов'язаних з професійними і діловими якостями службовця. Проте, цей принцип реалізований в законодавстві не досить послідовно, що вимагає уточнення переліку посад, що заміщаються не за конкурсом, а також кола осіб, щодо яких не застосовуються процедури кваліфікаційного екзамену і атестації.

Оскільки принципи державної служби лежать в основі усіх нормативних актів, які утворюють правовий інститут державної служби, то в цій якості законодавцеві необхідно враховувати їх при прийнятті нових, скасуванні або зміні чинних нормативно-правових актів про державну службу. У той же час, не завжди проголошені законами принципи послідовно реалізуються, як в нормах законів, так і в нормах підзаконних актів з питань державної служби. виправити ситуацію можливо шляхом системного правового регулювання державно-службових відносин відповідно до європейських стандартів публічного управління.

### **Володимир ЄРЬОМІН**

*заступник начальника Управління-начальник відділу реалізації державної політики у сфері державної служби та місцевого самоврядування по АР Крим  
Управління державної служби Голодержслужби України в АР Крим та м. Севастополі*

### **Віталій АЙРАПЕТЯН**

*начальник відділу реалізації державної політики у сфері державної служби та місцевого самоврядування по м. Севастополю Управління державної служби Голодержслужби України в АР Крим та м. Севастополі*

## **КОНКУРС ЯК СПОСІБ ЗАМІЩЕННЯ ПОСАД НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

Ефективність державної служби в значній мірі залежить від існуючих в апараті держави способів заміщення державних посад. В минулому відомі різні способи такого роду. Кожне суспільство та держава обирали для себе в кожен період свого життя такі з перелічених способів заміщення посад, що найбільш відповідали його соціальному устрою та політиці керуючих структур [8, с. 29].

Поступово, на зміну ієрархії чинів, вводилася ієрархія чинів залежно від особистої вислуги і знань, професійної кваліфікації. У зв'язку з демократизацією суспільства, вдосконаленням комплектування кадрів в органах виконавчої влади, змінився й характер організаційно-правових способів заміщення вакантних посад державних службовців. На сучасному етапі формування корпусу державних службовців існують такі способи заміщення посад, як призначення та конкурс.

Світовий досвід організації державної служби показує, що найбільш ефективним способом заміщення посад на державній службі є конкурс.

Конкурсний порядок заміщення посад на державній службі дозволяє знизити рівень корупції серед державних службовців, звести до мінімуму протекціонізм при вирішенні кадрових питань. Нарешті, саме конкурс забезпечує комплектування кадрів державного апарату демократичним шляхом на підставі рівних можливостей для всіх громадян. Як відомо, суворе дотримання демократичних принципів в формуванні та діяльності державного апарату – важлива форма народовладдя [7, с. 147].

Системи конкурсу (в різних його модифікаціях) застосовуються в більшості європейських країн, а також у США та інших країнах. Що ж стосується конкурсу при прийнятті на посади в державні органи в Україні, то є принципово новий інститут державної служби [6, с. 343].

Так, наприклад, у Франції співіснують два шляхи доступу до державної служби: деякі конкурси дозволяють вступити прямо в корпус державних службовців і отримати певний ранг; інші конкурси дозволяють вступити в адміністративну школу.

В Іспанії близько 97% вакантних посад заміщується за конкурсом і тільки 3% – за вільним призначенням. Просування поза конкурсом пов'язане з виконанням упродовж двох років роботи, яка відповідає більш високій посаді, ніж передбачено присвоєним рангом.

В Україні інститут конкурсного заміщення посад державних службовців вперше запроваджено Законом України «Про державну службу» у якому

зазначається, що «прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України» [3].

Конкурс – важливий правовий спосіб раціонального підбору кадрів до органів державної служби, що дозволяє не тільки покращити комплектування її органів, але й забезпечує в подальшому потрібний рівень її функціонування [9, с. 236]. Саме конкурс повинен забезпечити рівний доступ громадян до державної служби, як це передбачено в статті 38 Конституції України [1]. Це конституційне право підтверджується міжнародно-правовими актами, які визнаються Україною. Так, згідно зі статтею 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права кожен громадянин повинен мати право і можливість допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до публічної служби без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень [2].

Конкурс, як інститут службового права, на наш погляд, повинен базуватися на певних притаманних йому принципах. До таких основних принципів можна віднести, принцип рівноправності, який виключає дискримінацію за походженням, статтю, віросповіданням або політичними поглядами; принцип відповідності здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в системі державної служби; принцип гласності – забезпечення гласності при проведених конкурсах.

Виходячи з цього, ми бачимо, що важливість конкурсного порядку прийому на державну службу очевидна, адже це той фактор, який має гарантувати об'єктивність оцінки ділових, професійних, моральних якостей претендента, і як наслідок – ефективність його майбутньої роботи.

Правовою основою призначення на посади є Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [3], постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 р. № 880 «Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників органів виконавчої влади, урядових органів, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань» [4], Указ Президента України від 19 листопада 2001 року № 1098 «Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців» [5].

Аналіз організаційно-правових способів заміщення посад державних службовців в органах виконавчої влади дозволяє зробити висновок про необхідність збільшення кола посад, прийняття на які здійснюється за конкурсом. Прийняття на державну службу на конкурсній основі сприяє формуванню дієздатного кадрового потенціалу, залучення на державну службу висококваліфікованих спеціалістів. Тому, необхідно у новій редакції Закону України «Про державну службу» передбачити, що єдиною процедурою прийняття на державну службу є конкурс.

### **Список використаної літератури**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 184.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – ст. 291.
3. Про державну службу : закон України від 16 грудня 1993 року (зі змінами

та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – ст. 490.

4. Порядок розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільненням з посад керівників органів виконавчої влади, урядових органів, торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ України, державних підприємств та їх об'єднань : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 р. № 880 (зі змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – ст. 1979.

5. Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців : указ Президента України від 19 листопада 2001 року № 1098 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – ст. 2057.

6. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / В.Б. Авер'янов – К. : Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

7. Баглай В.М., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ / В.М. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М. : Юрист, 1996. – 412 с.

8. Манохин В.М. Порядок формування органів государственного управления / В.М. Манохин. – М. : Госюриздат, 1963. – 109 с.

9. Романюк Л.В. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців потребує удосконалення / Л.В. Романюк // Держава і право: Збірник наукових праць. Випуск 25. – К. : Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2004. – С. 235 – 240.

**Дарина КОВАЛЬОВА**

*аспірант кафедри філософії,  
соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПРОФЕСІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Ефективність соціально економічних перетворень у нашій державі багато в чому залежить від стабільності, надійності та безпеки функціонування системи державної влади. Це об'єктивно викликає підвищення вимог до професійної діяльності державних службовців у структурі державної служби.

Згідно до ст. 1. Закону «Про державну службу» державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [2].

На думку С. В. Ківалова, державна служба є професійною діяльністю, тобто вона є професією і нею можуть займатися тільки особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку [4, с. 7].

Професійна діяльність – це соціально значуща діяльність, виконання якої вимагає спеціальних знань, умінь і навичок, а також професійно обумовлених якостей особистості [3].

За основу визначення сутності поняття професійної діяльності державного службовця було прийнято позицію О. Оболенського, який стверджує, що це діяльність, яка є для особи професією, тобто основним родом трудової діяльності. При усій різноманітності конкретних видів трудової діяльності людини є, передусім, категорією соціальною. При виконанні діяльності людина включена в систему

складних соціальних стосунків, без яких ця діяльність взагалі не існує.

Професійна діяльність держслужбовців виражається в сполученні індивідуальних, колективних та громадських інтересів, створенні цінностей, традицій і корпоративного духу держави і у своїй основі спрямована на спільну організацію громадян країни, тобто об'єднання людей за територіальною ознакою або об'єднання членів колективу державної установи [1, с. 14].

Характер професійної діяльності державного службовця визначається не лише системою цінностей самої особистості, так званими цінностями-цілями, але і переліком вимог і обмежень, що пов'язані зі специфікою державної служби.

Моральні засади поведінки державного службовця включають усі норми загальнолюдської моралі. Вимоги суспільства та держави до державного службовця щодо строгості виконання правил загальнолюдської моралі є більш жорсткими, ніж до пересічних громадян. Те, що прощають громадяни собі, вони часто не прощають тим, хто покликаний служити державі. На їх думку, така людина повинна мати найвищий рівень моральності. Окрім того, те, що з боку звичайного громадянина може сприйматися масовою свідомістю як морально значний вчинок, може розглядатися як звичайне, належне з боку державного службовця. Також професійна діяльність накладає на нього й цілий ряд специфічних моральних зобов'язань, які викладені в Кодексі поведінки державного службовця та інших документах [5].

Як вже відомо, соціальне середовище багато в чому визначає форми і стиль діяльності органів державної служби, в ньому формуються цінності та пріоритети державних службовців, а також відношення населення як до них, так і до державної служби і держави у цілому. За даними досліджень найбільш частими асоціативними реакціями респондентів на слова «державний службовець» являються бюрократ, чиновник, держава, інструкція, штрафи, заповзятливість, хабар. Склалася парадоксальна ситуація: працівники державного апарату вважають, що у них немає стимулів для хорошої роботи (низька зарплата тощо), а в суспільстві існує думка, що чиновникам взагалі нема за що платити. Стійкі негативні оцінки діяльності органів державної влади усіх рівнів, негативний імідж державного службовця в громадській думці, як правило, породжені кризовими явищами в усіх сферах життєдіяльності суспільства [6, с. 19].

Таким чином, важливою особливістю професійної діяльності сучасного державного службовця є необхідність поєднання службової дисципліни з творчим підходом до розв'язання етичних дилем, які постійно постають перед державним службовцем під час його роботи. Державний службовець у своїй діяльності повинен, з одного боку, уникати морального нігілізму, а з іншого, – морального догматизму. Конструктивною альтернативою тут може бути якість, яку можна назвати етичною креативністю [5]. Отже, у вмісті різних видів професійної діяльності все більшу значущість повинні набувати процеси взаємодії між спеціальними, техніко-технологічними здібностями особистості державного службовця та її морально-психологічними, соціально-гуманітарними характеристиками.

### **Список використаної літератури**

1. Елина И. Е. Компетентность как интегральная характеристика профессиональной деятельности государственных служащих [Текст] : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.13 – Елина Инна Евгеньевна. – М., 1999. – 201 с.

2. Про державну службу : закон України № 3723-ХІІ від 16 груд. 1993. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12&p=1290364623120323>.

3. Зеер Э. Ф. Психология профессий : учеб. пособ. / Э. Ф. Зеер. – 4-е изд. – М. : Академ. проект : Фонд «Мир», 2006. – 336 с.

4. Ківалов С. В. Державна служба в Україні : підручник. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2003. – 368 с.

5. Сergyogin С. М. Кадрова політика і державна служба : конспект лекцій / С. М. Сergyogin, Н. Т. Гончарук, І. Г. Батраченко. – Ч. 1. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 40 с.

6. Тетерин А. А. Психолого-акмеологическая коррекция деятельности государственных служащих в напряженных ситуациях [Текст] : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.13 – Тетерин Анатолий Анатольевич. – М., 2002. – 166 с.

### **Галина КОЛЕСНИК**

*заступник виконавчого директора*

*Місцевої асоціації органів місцевого самоврядування Донецької області*

## **ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН**

Формування, реалізація та припинення державно-службових відносин охоплює таку важливу складову інституту державної служби, як проходження державної служби. Це тривалий процес, який починається з виникнення державно-службових відносин і закінчується припиненням державно-службових відносин. У країнах Заходу проходження служби нерідко називають «плануванням кар'єри». Проходження державної служби є складовою інституту державної служби, який об'єднує норми, що визначають: формування кадрового резерву, вступ на державну службу, просування (переміщення) по службі, щорічну оцінку та атестацію, професійне навчання, підстави й способи припинення державної служби.

Реалізація державно-службових відносин – це найважливіший елемент інституту державної служби, оскільки на цьому часовому відрізку реалізується правовий статус державного службовця. Вона передбачає послідовну зміну державним службовцем посад, зміну багатьох чинників, що характеризують державно-службове правове становище службовців [1, с. 146].

Кожний державний службовець має індивідуальний службовий шлях або кар'єру. Тому проходження служби на практиці завжди також є індивідуальним.

Законодавством України визначено порядок прийняття на державну службу, проходження випробувального терміну, особливості умов прийняття на державну службу, порядок присвоєння рангів і багатьох інших питань.

Вступ на державну службу – це призначення громадянина України на посаду державного службовця з виникненням державно-службових відносин. Конституція України закріплює право кожного громадянина на державну службу. Однак не кожен претендент на державну службу може бути призначений на посаду і не в кожного з громадян можуть виникнути державно-службові відносини. Право вступу на державну службу мають громадяни України за умов, визначених законодавством. Під умовами виникнення державно-службових відносин розуміють юридичні вимоги до

органу державної влади та претендента на посаду державного службовця [4, с. 188].

Сьогодні в умовах реалізації конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави та формування громадянського суспільства питанням із питань постає проблема удосконалення кадрового забезпечення державного апарату висококваліфікованими і компетентними фахівцями, здатними ефективно працювати в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Суспільство і держава потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування, формування реального та перспективного резерву їх кадрів, щоб своєчасно були підготовлені фахівці для заміщення нових посад, у тому числі в нових структурах державного апарату, щоб покращувалась якість та підвищувалась ефективність управлінського процесу. Таким чином, одним з пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України є якісний розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [5, с. 21].

На теперішній час в органах державної влади має працювати новий державний службовець, здатний на основі та в межах закону проявляти самостійність, творчість і підприємливість, бути дисциплінованим і готовим на особистий ризик заради державної справи, визнавати, дотримуватися та захищати права і свободи людини й громадянина.

У розробці концептуальних засад розвитку професійної підготовки державних службовців неможливо обмежитися тільки вирішенням поточних завдань. Стратегія професійного навчання кадрів – стратегія майбутнього держави. Визначення потреб у кадрах обумовлено передусім станом і прогнозом розвитку соціально-економічних і політичних процесів, рівнем розвитку виробничих сил, завданнями управління, тими пріоритетами, на які націлено суспільство [4, с. 269].

Метою єдиної загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації є забезпечення високого професіоналізму службовців, здатних найбільш ефективно забезпечувати вирішення нагальних завдань та виконання функцій держави. Одночасно ця система має дозволити кожному державному службовцю реалізувати право на збагачення своїх знань і професійних навичок і вмій, реалізацію своїх інтересів, особистої кар'єри, розвитку особистості [5, с. 23].

### **Список використаної літератури**

1. Адміністративне судочинство України: підруч. : за заг. ред. проф. Коломоєць Т.О. – К. : «Істина», 2008. – 289с.

2. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 07 черв. 2001р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344с.

5. Павленчик П. Засади системного дослідження проходження державної служби в Україні / П. Павленчик // Вісник державної служби України. – 2001. – № 2. – С.21–24.

**Ірина КРИНИЧНА**

*к.м.н., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **КАДРОВА СИТУАЦІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЗАПОБІГАННЯМ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

Вирішення масштабних і складних завдань реформування системи державного управління відповідно до стандартів демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою значною мірою залежить від кадрового потенціалу органів державної влади, особливо керівного.

Розглянемо керівний кадровий потенціал, як основу управління процесами радіаційнобезпечної життєдіяльності населення на прикладі державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Ця система включає в себе одночасне функціонування системи Цивільної оборони України, єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, а також єдиної системи цивільного захисту, створення якої і нині не завершено. Проте функціональні підсистеми єдиної системи цивільного захисту не сформовано і не підготовлено до виконання покладених на них завдань [1; 2; 3].

Основні складові системи цивільного захисту, якими повинні управляти професійні управлінські кадри ? це матеріально-технічне оснащення, оповіщення та інформування населення, екстрена допомога населенню та саме кадровий потенціал.

Так, наприклад, матеріально-технічне оснащення органів управління та сил цивільного захисту, практично, не відповідає сучасним вимогам. Понад 80% одиниць техніки, якою оснащені підрозділи оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС, експлуатуються понад 20 – 30 років. Наявність сучасних видів техніки та засобів оперативного реагування становить лише 3%, а індивідуального спорядження та засобів захисту – 20% потреби. На даний час функціонують 16 735 потенційно небезпечних підприємств та інших об'єктів, аварії на 955 з них можуть призвести до виникнення надзвичайної ситуації державного та регіонального рівня. Відсутня надійна система оповіщення та інформування населення про надзвичайні ситуації [4].

Також, на рівні матеріально-технічних проблем залишаються і проблеми кадрового потенціалу цивільного захисту. З метою вдосконалення державного механізму запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в державі запроваджується єдина система навчання керівних кадрів і фахівців, на яких поширюється дія законів у сфері цивільного захисту. Систему підготовки, як найважливіший захід у системі захисту населення і територій попереджувального характеру спрямовано на забезпечення потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, на яких поширюється дія законів у сфері цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також аварійно-рятувальних служб, здатних компетентно і відповідально виконувати функції управління техногенною і природною безпекою населення [4]. Вирішення цього важливого

завдання нерозривно пов'язане з проблемою компетенції і професіоналізму виконавців усіх рівнів. Єдиний шлях набуття необхідних знань певної категорії державних службовців – це підвищення кваліфікації.

Отже, створена в Україні єдина система підготовки осіб керівного складу цивільної оборони діє, але здебільшого формально та взагалі не передбачає побудову навчання на принципах політики гуманізму. А удосконалення єдиної системи цивільного захисту та мережі навчально-методичних центрів комплексної підготовки і перепідготовки фахівців з питань цивільного захисту Уряд запланував тільки на 2011 – 2013 роки та й то завдяки проведенню в Україні чемпіонату Європи 2012 року з футболу, тобто йдеться про формалізовані методи підходу до визначеності як кадрового потенціалу, наявного на даний час, так і спрямованості на перспективу.

Професійні кадри такої важливої структури, тим більш, які підпорядковуються Міністерству з надзвичайних ситуацій, повинні бути сформовані і формуватися в певних суспільних відносинах та характеризуватися сукупністю кількісних і якісних ознак, мати власну структуру, постійно змінюватись та перебувати у різних формах, здатні діяти так, щоб реалізувати основні завдання державної політики на центральному, регіональному й місцевому рівнях на найближчий період і перспективу запобігання надзвичайним ситуаціям.

Кадрова ситуація, яка виникла в системі управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності, на наш погляд, не відповідає потребам розвитку держави в цілому, та в системі управління процесами запобігання виникнення надзвичайних ситуацій зокрема. Навчання у сфері цивільного захисту є однією з визначальних складових комплексних заходів у державі щодо зменшення ризиків виникнення та пом'якшення наслідків катастроф і надзвичайних ситуацій. Розв'язати проблему у середині цієї сфери, з метою удосконалення підготовки державних службовців керівного складу цивільної оборони можливо за рахунок започаткування на постійній основі проведення періодичної атестації керівних кадрів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та введення в професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців із напрямку «Державне управління» з безпеки у надзвичайних ситуаціях.

### **Список використаної літератури**

1. Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления: учеб. / под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М. : Изд-во РАГС, 2005. – 488 с.
2. Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализаций / под общ. ред. С. В. Пирогова; рук. авт. кол. В. А. Сулемов. – М. : Изд-во РАГС, 1996. – 253 с.
3. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. №156. – Режим доступу : [www.zakon.org.ua](http://www.zakon.org.ua).
4. Рева Г. Створення єдиної державної системи цивільного захисту / Г. Рева. – Чорнобильінтерінформ. – 2003.

**Андрій ЛИМАР**

*к.і.н., доцент кафедри права  
та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **РЕФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

Удосконалення й розвиток державної служби в напрямі демократизації, підвищення її ефективності й стабільності зумовлено дієвістю механізму реалізації її принципів, під яким розуміється цілісна система взаємодіючих нормативно закріплених елементів, які визначають і забезпечують реальну можливість дії та втілення принципів державної служби в практичну діяльність. Цей механізм складають такі елементи: система принципів державної служби; функціонально-правовий інструментарій; адміністративні процедури в галузі державного управління; система державного й громадського контролів за діяльністю державних службовців; відповідальність за невиконання або неналежне виконання обов'язків державними службовцями.

Впровадження системи принципів державної служби повинно бути гармонізоване з сучасним переходом державного управління від ідеології «панування над людиною» до нової ідеології «служіння інтересам людини».

З огляду на необхідність формування нової системи законодавства про державну службу, варті уваги два варіанти внутрішньої побудови зазначеної системи законодавства. Причому обидва варіанти виходять із необхідності підготовки базового (або генерального) законодавчого акта.

1. Перший варіант зазначеної внутрішньої побудови передбачає створення базового законодавчого акта у формі узагальнюючого закону «Про засади державної служби», що мав би стати базовим у системі законодавства про державну службу.

У цьому базовому законі на основі конституційних положень слід визначити ключові поняття (державна служба, державний службовець, посадова особа, службова особа, політична посада, адміністративна посада, патронатна служба та інші), закріпити основні принципи державної служби, її побудови та функціонування, загальні риси статусу державних службовців, його набуття і втрати, гарантії його дотримання, забезпечення громадського контролю за службовцями, вимоги щодо недопущення порушень прав громадян тощо.

На виконання положень базового законодавчого акта мають бути прийняті конкретні закони, що врегулюють державно-службові відносини в межах окремих державних органів, які виконують спеціалізовані функції державної влади. Такий підхід дозволяє, зокрема, детально врегулювати державно-службові відносини в органах виконавчої влади, що мають особливий правовий статус – правоохоронних, мілітаризованих, митних, дипломатичних органах тощо.

Враховуючи те, що система законодавства про державну службу має охопити усі різновиди державно-службових відносин, доцільно виходити з необхідності врегулювання спеціалізованих видів державної служби такими окремими законами (спеціальними або галузевими) як:

– закон «Про державну службу в органах виконавчої влади та апараті інших державних органів» (або «Про цивільну службу»);

– інші спеціальні закони - «Про державну службу у відповідних видах органів виконавчої влади та інших державних органах» (крім їх апарату).

Більше того, для окремих видів державної служби потрібне додаткове законодавче супроводження в частині вирішення питань, які не знайдуть відбиття у змісті спеціальних законів про відповідні види державної служби.

Структура пропонованої системи законодавства про державну службу матиме такі три рівні:

– рівень базового (генерального) закону «Про основи державної служби»;

– рівень спеціальних (галузевих) законів, присвячених окремим видам служби, серед яких ключовим слід визнати закон, який є аналогом чинного Закону України «Про державну службу» (цей закон може також мати назву «Про державну службу в органах виконавчої влади та апараті інших державних органів» або «Про цивільну службу»);

– рівень супроводжуваних законів, які покликані доповнити дію спеціальних (галузевих) законів з питань, що залишилися поза межами їх предметів регулювання, але при цьому відносяться до «основ державної служби», які згідно з Конституцією України (п. 12 частини першої ст. 92) потребують визначення «виключно законами України».

2. Другий варіант внутрішньої побудови системи законодавства про державну службу може базуватися на визнанні того, що ця система має розвиватися з урахуванням головної мети держави – якнайкращого виконання публічних завдань і функцій.

У цьому випадку головним мав би бути базовий закон «Про засади публічної служби», в якому було б визначено різні види публічної служби та окреслено загальні засади правового статусу кожного з цих видів.

Цей закон має також передбачити особливості служби в державних та муніципальних (комунальних) установах, організаціях та підприємствах порівняно з роботою в приватному секторі (наприклад, обмеження на створення і діяльність організаційних структур політичних партій (відповідно до частини третьої ст. 37 Конституції України), обмеження або особливості реалізації права на страйк), особливості оплати праці, соціального та пенсійного забезпечення тощо.

Спеціальними законами у цьому випадку можуть вважатися закони про:

– державну службу в органах державної влади та їх апараті;

– службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу).

Спеціальний закон про службу в органах державної влади має регулювати зокрема й службові відносини осіб, які обіймають суто адміністративні (тобто, так звані, «чиновницькі») посади в органах виконавчої влади, що складають «державну частину» публічної адміністрації.

У вітчизняних умовах, зважаючи на правову традицію, що фактично склалася, більшість положень цього спеціального закону може також поширюватися на:

– адміністративних працівників апаратів судів;

– адміністративних працівників органів прокуратури;

– адміністративних працівників органів (та апаратів органів), утворених Верховною Радою (наприклад, Рахункова палата, апарат Уповноваженого ВР України з прав людини) та Президентом України (наприклад, РНБО України).

Спільним для цих адміністративних працівників з особами, які обіймають адміністративні посади в органах виконавчої влади, є наявність прерогатив публічної влади, професійність, аполітичність тощо.

Низка положень запропонованого закону про державну службу може також поширюватися на працівників апаратів Президента України та Верховної Ради України (з винятками щодо політично призначених працівників патронатних служб). У той же час специфіка проходження окремих видів служби вимагає окремого врегулювання її особливостей (наприклад, особливостей класифікації посад дипломатичної служби тощо).

Враховуючи існування двох наведених варіантів побудови системи законодавства про державну службу, особливої уваги потребує відмінність у баченні предмета регулювання базового (генерального) закону. Зокрема слід передбачити два можливих варіанти його визначення.

У першому варіанті доцільно виходити з того, що об'єднуючою ознакою державної служби виступає її поширення на суто державні органи. Звідси цілком прийнятним для закону «Про засади державної служби» є використання у ньому поняття, що міститься у чинному Законі України «Про державну службу».

Другий варіант визначення предмету регулювання базового закону мав би врахувати той факт, що публічний характер владних повноважень властивий не тільки державним органам, а й органам місцевого самоврядування. Відтак, засади служби і в державних органах, і в органах місцевого самоврядування мають надзвичайно багато спільних рис. Відповідно, базовий закон мусить мати ширшу назву – «Про засади публічної служби».

Проте в обох варіантах базовий закон мав би класифікувати посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на:

- а) спеціалізовані (політичні, суддівські, прокурорські);
- б) адміністративні (або суто «чиновницькі»);
- в) допоміжні (або обслуговуючі, технічні тощо – посади найманих працівників за трудовим законодавством).

До того ж на рівні базового закону максимально повно мають бути врегульовані основні положення проходження державної служби.

Що ж стосується особливостей соціально-трудова умов проходження служби, то вони мають бути висвітлені в межах окремих нормативно-правових актів. Це обумовлюється достатньою своєрідністю зазначених умов і відсутністю їх регулювання у єдиному кодифікованому акті про працю (як у чинному, так і в проекті нового Трудового кодексу).

Загалом же регулювання соціально-трудова умов проходження державної служби може здійснюватись трьома шляхами:

- по-перше, в рамках базового закону;
- по-друге, окремими «супроводжуваними» базовий закон законодавчими актами;
- по-третє, змішаним шляхом, який полягає в тому, що лише відмінні від закріплених у базовому законі соціально-трудова умови проходження служби окремих видів доцільно відображати безпосередньо у спеціальних (галузевих) законах.

Обираючи той чи інший шлях, слід мати на увазі, що у першому випадку закріплення на рівні базового закону спільних для всіх державних службовців умов проходження державної служби дозволить уникнути питання розмежування регулювання єдиних складових його статусу на всьому етапі державно-службової діяльності й провести уніфікацію в регулюванні умов здійснення професійної діяльності, які не мають істотних відмінностей в окремих видах державної служби.

У другому випадку винесення у повному обсязі за межі базового закону

фіксації основних соціально-трудова умов проходження державної служби призведе до штучного роз'єднання цілісної сукупності всіх елементів статусу державних службовців, необхідності визначати у процесі застосування юридичну силу норм цих законів стосовно базового або інших чинних законів, вирішувати питання щодо їх узгодження тощо.

Нарешті, у третьому випадку забезпечується чіткий взаємозв'язок норм базового, спеціальних і «супроводжуваних» законів. Закріплені у першому соціально-трудова гарантії мають знайти – через відсилочну норму – логічне продовження в окремих законах, що висвітлюють ці гарантії у повному обсязі.

Таким чином, наведений аналіз дискусійних питань сучасного етапу законодавчого регулювання державної служби в Україні свідчить про необхідність подальшого поглибленого осмислення шляхів і методів формування відповідної системи законодавства в інтересах наближення цього законодавства до стандартів побудови і функціонування державної служби в розвинених європейських країнах.

**Оксана НОВІКОВА**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

#### **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

На думку В.Б. Авер'янова, інноваційна для вітчизняної практики модель адміністративних послуг запозичена із досвіду західних країн, насамперед належних до англосаксонської сім'ї права, де орієнтація на надання так званих публічних послуг була одним із основних напрямів реформи публічної адміністрації останньої чверті двадцятого століття. В англосаксонському варіанті для означення категорії публічних послуг вживається варіант «public service». Але через особливості перекладу замість терміна «публічні послуги» ми вживаємо термін «державні послуги». Так, у концепції адміністративної реформи України паралельно використовуються терміни «державні послуги» і «управлінські послуги». Авер'янов В. Б. вважає, що найбільш широким поняттям стосовно послуг, є поняття публічних послуг. Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, він також поділяє залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, на державні та муніципальні [1].

За ознакою суб'єкта, який несе відповідальність за надання публічної послуги, та джерелом її фінансування (виду бюджету) до державних послуг можна віднести послуги, які надаються органами державної влади (переважно виконавчої), державними установами, організаціями, підприємствами, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих повноважень за рахунок коштів державного бюджету, а до муніципальних послуг – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів та під відповідальність органів місцевого самоврядування. При цьому, у системі державно-службових відносин слід характеризувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг за такими основними ознаками:

- адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або

юридичної особи (далі – приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша «втручальна» діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами;

– надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо;

– адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Поняття «адміністративного органу» вживається не тільки у статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, – а й у функціональному. Тобто органом може вважатися будь-який суб'єкт (у тому числі установа, організація, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи у порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. У цьому сенсі адміністративний орган володіє «монополією» на надання такої адміністративної послуги;

– право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом;

– результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу яка звернулася за даною послугою.

Таким чином, поняття надання публічних послуг доцільно визначити як базове у діяльності органів влади та місцевого самоврядування, адже змінилося сприйняття ролі органів влади, й у методологічній схемі організації державно-службових відносин – від надання послуг до створення сприятливих умов для цього; з'явилися нові підходи і до завдань державної служби: від захисту законності і порядку до обслуговування суспільства. Тому має відбутись переорієнтація системи державного управління з дозвільно-розпорядчого типу на ринкову модель, що базується на доктрині надання високоякісних послуг, як інструментів гармонізації суспільних інтересів утвердження держави як політичного інституту професійного служіння національним і громадянським інтересам, створення всебічних умов для реалізації прав і свобод громадян від чого залежить місце або членство будь-якої країни у світовій спільноті, у тому числі – ЄС.

Що стосується законодавства України про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування, то, на думку Т. В. Мотренка в них відсутнє законодавче закріплення інституту надання послуг і правил поведінки державних службовців з визначенням відповідальності за їх порушення [2], тому редакція Закону України «Про державну службу» від 1993 р. [3] та інші майже 600 підзаконних актів також ускладнюють державно-службові відносини в органах державної влади та їхніх апаратах. Окрім того, під час надання послуг має бути забезпечена правова гарантія отримання саме якісних управлінських послуг зі зрозумілим та чітким розмежуванням критерію платності чи на безкоштовній основі; необхідно забезпечити нормами законодавства створення умов та обов'язку якісного надання управлінських послуг тощо.

Окремої уваги заслуговує прийняття у 2006 р. «Концепції розвитку системи

адміністративних послуг в Україні», в якій розглядаються засади формування демократичної системи надання адміністративних послуг. За цим документом всі послуги, які надаються органами влади та органами місцевого самоврядування вважаються публічними, що в свою чергу діляться на державні та муніципальні, а адміністративні є частиною останніх двох видів. Також визначено підходи формування ціни за надання адміністративних послуг та вказано джерела покриття витрат за умови надання безоплатних, частково платних та платних адміністративних послуг; викладено концепцію якості адміністративних послуг, системи оцінювання та використання описових (якісних) та кількісних показників їх надання тощо.

Аналіз законодавства України та законодавчих ініціатив в цілому свідчить про недостатність забезпечення нормативно-правового рівня функціонування системи надання публічних послуг громадянам. Першочергове значення має прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, який на основі провадження щодо розгляду заяв фізичних та юридичних осіб визначатиме принципи надання адміністративних послуг, правила щодо оплати адміністративних послуг, процедуру надання адміністративних послуг. Впровадження сучасних стандартів відкритості публічної інформації вимагає якнайшвидшої розробки та прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації». Для покращення якості надання публічних послуг органами виконавчої влади необхідно законодавчо визначити порядок їх організації та діяльності. Наступним питанням для розробки є формування нормативно-правової бази надання публічних послуг на локальному рівні в умовах трансформації сучасної моделі державно-службових відносин в Україні в європейському контексті.

#### Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Б. Державне управління та виконавча влада: зміст і співвідношення / В. Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 13 – 16.
2. Мотренко Т. В. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 році та завдання на 2004 рік / Т. В. Мотренко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 4 – 10.
3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

*Людмила ПАШКО*

*д.держ.упр, проф., кафедра*

*парламентаризму та політичного менеджменту*

*НАДУ при Президентіві України*

#### ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ПЕРЕДУМОВА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ

Процес демократизації діяльності державних службовців розуміється нами як перетворення кожного службовця з об'єкта на суб'єкт професійної діяльності в контексті служіння державі, що, по-перше, обов'язково сприятиме

формуванню сучасного іміджу державного службовця насамперед як особистості з яскраво вираженими ціннісними якостями; по-друге, обов'язково перетворить кадри в будь-якій організації, яку ми розуміємо як групу людей – державних службовців, що поведуться певним чином, і діяльність яких свідомо здійснюється та координується для досягнення спільної мети чи цілей на найбільш цінні – людські ресурси; по-третє, надасть нового імпульсу оцінюванню людських ресурсів у сфері державного управління.

У процесі аналізу виявлено, що в умовах реформування сфери державного управління посилюється увага до проблеми вдосконалення внутрішньо організаційних відносин на основі кардинальної трансформації поглядів теоретиків-науковців та практиків управління на сучасну організацію як на активну систему, здатну протистояти викликам часу. Головною причиною кардинальної зміни поглядів стало констатування того, що статична організація все менше проявляє здатність адекватно реагувати на реалії сучасного державного управління. Причому вчені особливо наголошують на суттєвій властивості цієї системи, якою є здатність людини пред'являти системі управління ту модель своєї поведінки, яка найбільше відповідає її інтересам.

З огляду на це ми вважаємо, що головною проблемою є проблема узгодження інтересів управлінської системи і об'єкта управління у процесі управління людськими ресурсами. Ця проблема є надзвичайно важливою у сьогоденних умовах функціонування сфери державного управління, оскільки в разі розбіжності інтересів сторін «людина керована» може пред'являти управляючій системі одну, «видиму» модель поведінки, а фактично діяти за правилами іншої. Виявлена розбіжність інтересів сторін є суттєвим людським фактором, який характеризує не просто об'єкт управління як елемент системи, а й взаємодію між її учасниками. Очевидно, що першочергового значення у зв'язку з цим набуває проблема нейтралізації негативного впливу людського фактора у сфері державного управління [1, с. 18].

Концепція нового типу організації гармонійно узгоджується із все більш популярною на Заході сучасною теорією організаційного гуманізму. Підхід до організації як до активної системи обов'язково сприятиме об'єктивації соціально значущих якісних змін у міжособистісній взаємодії двох активних елементів у сфері державного управління, а саме: керівника та підлеглого службовця. На думку вітчизняних науковців, владний імпульс, спрямований від суб'єкта до об'єкта управління, дає змогу підпорядкувати волю і діяльність останнього волі першого. Ця теза набуває особливої значущості для процесу сучасного управління людськими ресурсами, оскільки у сфері державного управління все ще актуально залишається проблема «усунення» компетентних державних службовців за допомогою психологічних прийомів впливу керівника на особистість співробітників, що дістав наукову назву термінаторного менеджменту, або руйнівного управління як патологічну схильність до інтелектуального садизму, заздрісного безпліддя, духовної імпотенції, яка поширена серед вищого та середнього керівного складу значно більше, ніж вважалось [2].

Однак, чіткість адміністративної організації, на жаль, не є автоматичною гарантією існування гармонійних відносин між керівником та підлеглими службовцями, об'єднаних спільністю цілей та завдань професійної служби, спрямованої на процвітання українців, України і, як наслідок, Української держави.

Так, наприклад, науковий співробітник Нижньосаксонського інституту підвищення кваліфікації викладачів Е. Курдт на основі аналізу рівня демократичності управління виявив такі негативні прояви у поведінці керівників: бюрократичне чванство, проявом якого є надмірна поведінка керівника щодо підлеглих, ієрархічно нижче розміщених в адміністративній ієрархії; адміністративне боягузтво. Будучи своєрідною зворотною стороною бюрократичного чванства, воно проявляється у неготовності керівника взяти на себе повну відповідальність за прийняття рішень. При цьому він повністю заперечує ініціативу підлеглих і до того ж у нього завжди «підгинаються колінця», коли він повинен реагувати на критику вищестоящих керівників та інстанцій. Разом з тим, цей вчений і в поведінці підлеглих виділяє такий негативний прояв поведінки підлеглих службовців, як «адміністративний трепет» перед керівництвом [3, с. 47].

Заслугує на увагу ще одна наявна тенденція, а саме: зростаюча спеціалізація функцій державної служби у професійному плані унеможливує зверхність керівника над підлеглими. Цей факт пояснюється тим, що на багатьох ділянках професійної діяльності, кваліфікація підлеглих службовців перевищує кваліфікацію керівника, внаслідок чого його формальний авторитет вже не підкріплюється його «функціональним» авторитетом.

Такий стан справ ставить під сумнів моральне право керівника надмірно втручатися у професійну сферу діяльності підлеглого, жорстко контролювати і спрямовувати її. Таке втручання стає неможливим внаслідок автоматизації багатьох управлінських процесів, використання в них нових інформаційних та інших технологій, що ґрунтуються на новітніх досягненнях науки та техніки, володіти якими здатний лише професійно підготовлений до цього спеціаліст. Все це зобов'язує керівника знаходити прийнятну форму відносин з підлеглими, більше спираючись на їхні знання й досвід, поважати та цінувати їх як професіоналів, знавців своєї справи, не допускаючи надмірного чи й некомпетентного втручання в їхню професійну діяльність [3, с. 56 – 57].

У зв'язку з цим, у сфері державного управління актуальною, на нашу думку, має стати проблема пробудження творчих сил кожної особистості, задіяної на державній службі, з метою повного використання людського фактора як головного ресурсу у управлінні. Це – виклик сьогодення, від успішності подолання якого залежить конкурентоздатність вітчизняної сфери державного управління та інституту державної служби.

Сьогодення державної служби та державного управління потребує напрацювання на національному рівні нової парадигми управлінської теорії, пріоритетним підґрунтям змісту якої має стати одночасний підхід до державного службовця як, по-перше, головного суб'єкта сфери державного управління і системи державної служби, по-друге, неповторної конструктивної творчої особистості із вагомим потенціалом саморозвитку й самореалізації. Нині мова має йти про сучасну управлінську парадигму гармонізації управлінської взаємодії у форматі «суб'єкт управління – об'єкт управління», яка: необхідна, перш за все, для керівника як організатора колективної діяльності підлеглих співробітників, тобто колег-однодумців; характеризує керівну діяльність не лише як науку управління, а й мистецтво управління; набуває першочергової значимості та вагомості для поліпшення міжособистісних взаємовідносин у колективі держслужбовців як творчих однодумців; надає управлінській вертикалі з традиційною обов'язковістю відносин підлеглих характеру взаємозацікавленого соціального партнерства у

межах органу державної влади не лише як організації адміністративного типу, а й соціальної мікросистеми; передбачає реалізацію й актуалізацію особистістю кожного співробітника свого творчого професійно-особистісного потенціалу у процесі державно-службової діяльності на державній службі; олюднеє субординаційних ієрархічних відносин, яка нині є необхідною для, по-перше, активізації особистісного потенціалу кожного співробітника, по-друге, підтримання неперервності інституційної пам'яті та посилення корпоративізму між усіма державними службовцями; акцентує увагу на значимості підлеглого службовця як неповторної особистості; характеризує рівень комфортності/некомфортності підлеглого службовця у соціальному просторі органу державної влади як соціальної мікросистеми; забезпечує пошук найраціональніших форм та методів керівної діяльності, від застосування яких залежить ефективність не лише кожного органу державної влади та кожного державного службовця, а й державної служби, в цілому; визначає професіоналізм як безперервне професійно-особистісне розгортання службовця у професійній діяльності, оскільки інтелектуальні системи управління, які складаються з творчих індивідуальностей, мотивованих до управлінської діяльності, здатні досягати найкращих результатів в управлінні суспільними справами, забезпечуючи упорядкованість та високий рівень організації соціальних систем.

#### **Список використаної літератури**

1. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. д-ра н. держ. упр. / Людмила Пашко. – К., 2007. – 36 с.
2. Кнорринг В.И. Основы искусства управления: уч. пособ. / В.И. Кнорринг. – М. : Дело, 2003. – 328 с.
3. Лытов Б.В. Государственная служба: управленческие отношения: уч. пособ. / Б.В. Лытов. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 154 с.

#### ***Ігор ПИСЬМЕННИЙ***

*к. держ. упр., доц., декан  
факультету державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### **СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ ЕВОЛЮЦІЙНОГО РОЗВИТКУ**

В основу синергетики в публічному управлінні покладено положення про суспільство як надскладну, саморегульовану дисипативну систему, рух якої до певних стійких станів – атракторів визначається її можливостями самоорганізації та якістю управлінської підсистеми, що обирає шлях подальшого розвитку в переломні моменти (точки біфуркації). З позицій синергетики систему публічного управління слід розглядати саме як частину (підсистему) суспільної системи, яка має свій власний потенціал. Система публічного управління перебуває в тісному зв'язку з іншими підсистемами завдяки інтенсивному енерго-інформаційному обміну в процесі виконання посадовими особами органів влади відповідних функцій та завдань, що робить ці системи взаємозалежними та взаємообумовленими.

Беручи до уваги те, що наявність суспільного середовища є системно-структурною фазою, яка слугує дисипативно-розподільним механізмом, лише вмліє формування суспільного середовища може бути базою швидкої соціально-цивілізаційної самоорганізації. Реалізація еволюційних завдань можлива, коли елементи та складові соціального середовища для власного розвитку і самоорганізації мають здатність та можливість залучити ресурси і капітали в достатній кількості для створення локального фазового переходу в багатьох точках суспільного середовища [1, с. 13]. Таке масштабне завдання здатна здійснити лише система публічного управління.

Водночас потенціал публічного управління передусім залежить від того, яким чином здійснюється організаційний вплив владних структур на суспільство та процеси самоорганізації в ньому. Цей організаційний вплив є свідомим впливом керуючої підсистеми, який спільно з природними соціальними процесами (самоорганізацією), що відбуваються в цій системі становлять коеволуційний процес. Очевидно, що у процесі коеволуції вирішальну роль відіграє не боротьба за існування, а взаємодопомога, взаємосприяння та співробітництво в напрямку досягнення соціально-значущих цілей. Тому еволюцію систем можна успішно прогнозувати, обирати траєкторію її розвитку та спрямовувати на неї суспільство лише на основі таких самоорганізаційних процесів, що узгоджені між собою та взаємно адаптовані. Тобто взаємопов'язаність коеволуційних змін одночасно виконує функції збереження цілісності системи та активної участі в процесі становлення нової цілісності. Виконання цих важливих функцій залежить від потенціалу публічного управління, від його можливостей забезпечити стабільну життєдіяльність суспільства та інноваційну самоорганізацію соціуму.

Отже, самоорганізація є незамінним джерелом організаційної енергії для саморозвитку відповідних соціальних систем. При цьому самоорганізація має певний стрижень, основу, базис, навколо якого починають згруповуватись елементи системи. Саме цей ареол тяжіння визначається як атрактор. Зважаючи на те, що управління соціальними системами нерозривно пов'язано з проблемою вибору траєкторії еволюції, пошук атракторів є одним із головних завдань публічного управління, як інтегруючої та мобілізуючої сили, що забезпечує упорядкований розвиток суспільства.

На нашу думку, поняття атрактор тісно пов'язане саме з потенційними можливостями суспільства та процесами публічного управління в цьому суспільстві, що у своїй єдності та цілісності визначають шлях соціального розвитку, який може бути або еволюційним, або інволюційним. Адже процеси самоорганізації відбуваються в середовищі спільно з іншими соціальними процесами, які мають протилежну спрямованість та можуть у певні періоди розвитку системи як домінувати над процесами самоорганізації, так і поступатися ним. При цьому система може характеризуватися стійкою тенденцією або до еволюції, або до деградації та розпаду. Природно, що за таких умов публічне управління покликане забезпечити визначення та втілення в життя еволюційного і найбільш оптимального напрямку розвитку суспільства.

Таким чином, розвиток суспільної системи залежить від того, як апарат публічного управління розуміє, сприймає, відображає інтереси, потреби, цілі життєдіяльності своїх громадян, якими інтересами він керується під час прийняття управлінських рішень. Відповідно в процесі взаємодії між суб'єктами публічного

управління та суспільством змінюється (зростає або зменшується) їх синергетичний потенціал. Завдяки синергетичному потенціалу управління поперше, створюються умови та можливості для правильного ініціювання бажаних тенденцій самоорганізації та розвитку системи, а по-друге, формуються оптимальні механізми для подальшого самоструктурування цієї системи в напрямку якнайшвидшого досягнення визначених цілей.

На основі вищевикладеного пропонуємо наступне визначення синергетичного потенціалу публічного управління. Синергетичний потенціал публічного управління – це наявні та приховані можливості системи публічного управління, що можуть бути задіяні та використані в процесі енергоінформаційної взаємодії з суспільством з метою досягнення соціально-значущих цілей та відповідної атрактивної цілісності шляхом гармонійного поєднання соціальної організації та самоорганізації.

1. Нижник Н. Синергетично-рефлексивна модель соціальної самоорганізації та управління / Н. Нижник, І. Черленяк // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 5 – 14.

### **Леся ПРУДИУС**

*експерт Всеукраїнської асоціації  
сільських та селищних рад,  
магістр державного управління*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Реалізація стратегічного курсу на європейську інтеграцію вимагає від України впровадження в державне управління принципів міжнародного менеджменту якості для забезпечення ефективності державного управління та якості надання адміністративних послуг. В умовах реалій сьогодення, які свідчать про низький рівень життя громадян України, незадоволеність населення якістю адміністративних послуг, це питання є особливо актуальним.

Проблемам унормування оцінки якості надання адміністративних послуг присвячені дослідження В. Тимошука, А. Кірмача [20], В. Сороко, А. Вишневецького, О. Рогожина [19], Ю. Шарова [22] та ін. Загальні підходи щодо підвищення якості надання послуг шляхом запровадження системи управління якістю відповідно до стандарту ISO серії 9000 досліджувались С. Ганоцькою [1], Т. Маматовою [21], М. Їжею, Ю. Задоріним [3], В. Родченком [18] та ін.

Разом з тим, попри увагу науковців та значну кількість прийнятих нормативно – правових актів щодо унормування процедури надання адміністративних послуг [4 – 15; 17], питання щодо визначення процедури оцінювання якості надання адміністративних послуг залишається невирішеним.

На сьогодні в Україні державну політику у сфері якості визначають закони України «Про стандартизацію» [15], «Про підтвердження відповідності» [13], що встановлюють правові та організаційні засади управління якістю продукції та послуг; Укази Президента України «Про заходи щодо підвищення якості вітчизняної продукції» від 23 лютого 2001 року № 113 [7]; «Про заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері у сфері технічного регулювання та споживчої політики» від 13 липня 2005 року № 1105 [6]; розпорядження Кабінету Міністрів

України «Про Концепцію державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг) від 17 серпня 2002 року № 447-р [10] тощо. Зокрема, державною політикою у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг) передбачено впровадження міжнародного менеджменту якості, який спрямований на підтримку сучасних методів, принципів і систем управління якістю відповідно до вимог стандарту ISO серії 9000 [10].

Починаючи з 2000 року, з метою підвищення адміністративної культури державних службовців та вдосконалення управлінської діяльності, Стратегією реформування системи державної служби в Україні [16] було передбачено регулярне проведення вивчення оцінки населення щодо якості та ефективності роботи органів державної влади і відповідно – розробка критеріїв оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам; запровадження принципово нового типу взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування.

У 2006 році для підвищення якості надання адміністративних послуг схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [11]. Як зазначено у Концепції, підвищенню якості надання адміністративних послуг сприятиме визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання. Такими критеріями визначено результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі; своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк; доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою [11].

Черговим кроком для запровадження в державному управлінні принципів міжнародного менеджменту якості стало прийняття Урядом Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [5] та проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» [14]. Завдання, визначені Програмою, орієнтовані на те, що «конкретно розроблений стандарт на послугу стане виміром очікувань громадян – платників податків; інструментом для вимірювання ефективності заходів публічного управління та задоволення персоналу за рахунок кращої організації його роботи, підвищення її керованості, можливості управління нею та її вдосконалення» [1, с. 444 – 445].

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг», затверджено Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг (далі – Тимчасовий порядок). Поняття «адміністративної послуги» у Тимчасовому порядку розглядається через призму «державної послуги, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо)» [9]. Крім того, Тимчасовим порядком передбачено, що «адміністративні послуги надаються згідно із стандартами, що затверджуються суб'єктами відповідно до їх повноважень з урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених Мінекономіки. Бюджетні установи, яким делеговані закріплені

згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно із стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували такі повноваження» [9].

Моніторинг надання державних та адміністративних послуг органами державної влади здійснюється Головдержслужбою у встановленому порядку та визначеній формі подання такої інформації. Зокрема, «суб'єкти подають інформацію про надання державних, у тому числі адміністративних послуг Головдержслужбі для внесення її до Реєстру державних та адміністративних послуг» [9].

Однак, попри це, прийняття зазначених нормативно-правових актів не вирішує питання унормування оцінювання якості надання адміністративних послуг. Вирішення цієї проблеми потребує встановлення чіткого стандарту оцінки якості надання адміністративних послуг відповідно до вимог стандарту стандартів ISO серії 9000 через впровадження та розвиток в органах державної влади системи управління якістю, визначення критеріїв та показників якості адміністративних послуг, засобів та методів такої оцінки, а також відповідальних за її проведення, визначення чітких процедур управління якістю шляхом планування оцінювання якості, забезпечення оцінювання якості, контролю оцінювання якості та поліпшення оцінювання якості на засадах процесного та системного підходів.

#### Список використаної літератури

1. Ганоцька С.О. Професійність державного службовця як дієвий чинник надання якісних управлінських послуг / С.О. Ганоцька // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. – Харків : ХАРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 1 (31). – С. 441 – 447.
2. Деякі питання платних державних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 р. N 234 // Офіційний вісник України. – 2009 р. – N 21. – С. 675.
3. Їжа М. Організаційний механізм запровадження системи управління якістю в органах публічної влади / Їжа М., Задорін Ю. // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ. – 2008. – Вип. 1. – 228 с.
4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. N 494. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>.
5. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>.
6. Про заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері у сфері технічного регулювання та споживчої політики: указ Президента України від 13 липня 2005 р. № 1105. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1105%2F2005>.
7. Про заходи щодо підвищення якості вітчизняної продукції: Указ Президента України від 23 лютого 2001 року № 113. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=113%2F2001>.
8. Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. N 251. – Режим

доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=251-2009-%F0>.

9. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>.

10. Про Концепцію державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг): розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р. – Режим доступу : [http://www.masters.donntu.edu.ua/2003/mech/zadorozhnaya/lib/thesis\\_5.htm](http://www.masters.donntu.edu.ua/2003/mech/zadorozhnaya/lib/thesis_5.htm).

11. Про Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=90-2006-%F0>.

12. Про Концепцію розвитку технічного регулювання та споживчої політики у 2006 – 2010 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.05.06 № 267-р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=267-2006-%F0>.

13. Про підтвердження відповідності : Закон України від 17.05.2001 № 2406-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2406-14>.

14. Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація» : постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2007 року № 933. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=933-2007-%EF>.

15. Про стандартизацію: закон України від 17.05.2001 № 2408-III. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2408-14>.

16. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: указ Президента України від 14 квітня 2000 р. №599 // Офіц. вісн. України. – 2000. – №16. – С. 63– 69.

17. Про утворення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. N 486. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=486-2009-%EF>.

18. Родченко В.В. Международный менеджмент / В.В. Родченко: уч. пособ. – К. : МАУП, 2000. – 240 с.

19. Сороко В.М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству / Сороко В.М., Вишневський А.В., Рогожин О.Г. : монографія / за наук. ред. к.філос.н. Ю.А. Привалова. – К. : НАДУ, 2007. – 180 с.

20. Тимошук В.П. Оцінка якості адміністративних послуг» / В.П. Тимошук, А.В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.

21. Управління якістю: опорний конспект лекцій / уклад. Т.В. Маматова – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – 88 с.

22. Шаров Ю.П. Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики / стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку «Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» / Шаров Ю.П., Штика Л.Г., Коник С.М., Гогіна Л.М. – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/reform/docs/priorit1\\_5\\_1.doc](http://www.academy.gov.ua/reform/docs/priorit1_5_1.doc). – Назва з екрану.

**Ольга ПУШКАР**

*здобувач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН**

Вибір моделі адміністративної реформи безпосередньо пов'язаний з визначенням моделі держави, в якій зафіксовані базові принципи відносин між державою, суспільством і людиною. В умовах сучасної демократії ідеологія гуманізму має бути властивістю виконавчої влади, так само мова йде й про демократизацію державно-службової діяльності. Прояв такого підходу ми спостерігаємо у взаємодії держави і громадянського суспільства, реалізації права на інформацію, участі громадян в суспільно-політичному житті і їх контролю за діяльністю органів державної влади і управління. Базовим чинником розвитку гуманізаційного концепту у системі державної служби є доступ громадян до інформації органів виконавчої влади.

Загальновідомо, що реалізація конституційних прав і свобод людини на даний час визначає розвиток демократичних країн в умовах політичного діалогу, суспільного розвитку та інтеграційного процесу в Європі, виступає одним із визначальних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства спрямовує її зусилля на зміщення векторів діяльності органів влади з метою першочергового забезпечення у їх діяльності світових стандартів дотримання прав та свобод людини та національних конституційних норм. У сучасних умовах ефективна діяльність щодо забезпечення прав і свобод людини базується на ряді концептуально нових підходів, що обумовлюють докорінні зміни організаційно-правових засад функціонування органів влади, зокрема гуманізацію діяльності виконавчої влади та підвищення її авторитету, побудову відносин між державою та громадянином на засадах партнерства, удосконалення форм, методів та засобів забезпечення прав і свобод людини тощо. Необхідність суттєвого підвищення ефективності службової діяльності посадових осіб органів влади у цій сфері потребує ґрунтовного й послідовного наукового аналізу організаційно-правових засад державно-службових відносин.

Саме тому гуманізаційний аспект в системі державно-службових відносин реалізується через впровадження демократичних принципів державно-службової діяльності при напрацюванні, прийнятті та імплементації нормативно-правових актів, перш за все, новій редакції Закону України «Про державну службу» та Адміністративно-процедурного Кодексу. Адже права людини у сучасному світі виступають однією з найважливіших галузей публічного управління, оскільки саме в цій сфері сформовано ефективний механізм імплементації як через низку міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважно більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також правозахисних організацій. У широкому розумінні права людини – це невід'ємні властивості, природні можливості розвитку публічної сфери, які визначають міру людської

свободи, оскільки права людини надто складне, багатогранне, філософське, етичне, політологічне й правове поняття. У той самий час, права людини – наукова категорія, що характеризує правовий статус людини стосовно держави, її інститутів, посадових осіб, квазідержавних утворень, політичних груп, можливості й здатності людини у економічній, соціальній, політичній і культурній сферах бути суб'єктом публічно-управлінської діяльності.

Слід зазначити, що розвиток будь-якої держави визначається не лише досягненнями в економічній, політичній чи соціальній сферах, а й тими зрушеннями, що відбуваються у сфері правового регулювання особливих, спеціалізованих видів діяльності, у тому числі, й державно-службової діяльності. Саме такі напрями характеризують як напрями політики держави, так і реальність тих перспектив, що визначаються державою як програмно-цільові завдання. Тому цілком правомірним є встановлення залежності між законодавчо проголошеними завданнями держави по організації відносин в системі державної служби та рівнем правового їх забезпечення і реалізації.

Основний Закон нашої держави – Конституція закріпила обраний незалежною Україною курс на побудову соціальної, правової держави. Саме тому необхідно узагальнити і перевірити можливості використання в Україні кращих результатів, які були отримані теорією і перевірені управлінською практикою в процесі визначення змісту і методів діяльності держави, її оптимальної форми в різних країнах, перш за все, країнах-членах ЄС. Нині, в процесі реформування напрямів державотворення та проведення системних реформ ігнорування гуманізаційного фактору державно-управлінських відносин викликало значні деформації державно-службової діяльності, спровокувало розрив у можливостях проведення ефективної державної політики та реальній здатності реалізувати таку політику в системі державно-службових відносин [1]. Неприйняття на урядовому та парламентському рівні сучасної гуманізаційної доктрини як складової програми діяльності державних службовців ускладнило подальше реформування суспільних відносин.

Разом з тим, такий концептуальний підхід щодо цивілізаційного розвитку в умовах переходу до ринкових відносин, одночасно із визначенням правових засад раціоналізації інституту прав людини в контексті демократизації державно-службових відносин передбачає вирішення як на теоретичному, так і на практичному рівні сучасних державно-управлінських дилем. Зокрема, у теоретичному аспекті – це проблемна сфера сучасного державотворення через лібералізм та парадигму «держава для людей»; державні гарантії розвитку особистості; реалізація програми державного соціального захисту або лише державна підтримка окремих соціальних верств; формування державного патерналізму або суверенітет родини. Такі альтернативні підходи до здійснення з боку держави базової функції – соціальної – взаємопов'язані через одночасну реалізацію ліберального підходу в економіці, і збереженні в українській ментальності елементів радянського принципу рівності всіх громадян. При цьому зовнішній бік демократизації державно-службових відносин не може перекривати внутрішню складову в системі державної служби.

Водночас, у практичному аспекті постає завдання подолання вищезазначених дихотомій через напрацювання нових моделей суспільного партнерства, що мінімізують кризові явища, й водночас – забезпечують поступальний розвиток держави навіть в умовах світової економічної кризи. Зазначені позиції і підходи відповідають закріпленому в Конституції державному

курсу на побудову в Україні соціальної держави, концептуалізація в межах якої гуманізаційної політики передбачає поєднання самостійних напрямів реалізації державно-управлінської діяльності. По-перше, розвиток ринкових відносин потребує державної політики, орієнтованої на першочергову реалізацію гуманізаційно-цивілізаційної моделі національного розвитку. По-друге, економічні і правові функції держави мають здійснюватися з метою реалізації продекларованих (хоча б мінімальних) соціальних гарантій і бути забезпечені активним працездатним населенням, при цьому забезпечувати певний правовий простір для реалізації. По-третє, державна політика має забезпечувати відповідні стандарти, що поєднують соціальні гарантії та соціальний захист, й при цьому дотримуватись принципів соціальної держави. По-четверте, рівномірно мають розвиватися всі соціальні напрями державної політики – охорона здоров'я, соціальний захист та соціальні послуги, освіта і наука, пенсійне забезпечення, сімейна політика, і перш за все, система оплати праці. Адже загальновідомо, що політика будь-якої держави визначає у нинішніх умовах тенденції подальшого розвитку країни, формує передумови досягнення відповідного рівня економічного розвитку, врешті-решт, здійснює вплив на суспільні відносини з метою їх оптимізації, унеможливлення соціальних конфліктів, й кінцевою метою такої політики є реалізація прав і свобод громадян. Саме тому дослідження напрямів проблематики забезпечення прав і свобод людини, що пов'язана з послабленням соціальної напруженості в суспільстві, викликаного дією ринкового механізму, займає відповідне місце в моделі «держава для людей».

Втілити такий намір неможливо без створення дієвої національної системи забезпечення прав і свобод громадян, яка покликана гарантувати реалізацію конституційних прав громадян. Створення нової системи соціальної взаємодії замість успадкованої з радянських часів передбачає необхідність існування науково обґрунтованої нормативно-правової бази забезпечення прав і свобод громадян, оскільки основною, переважною формою життя суспільних відносин у сфері зайнятості населення є саме їх правова форма. Це зумовлює необхідність удосконалення державного механізму регулювання як традиційних, так і значної кількості новостворених соціальних відносин.

1. Баштанник В. Соціалізація державного управління як системи суспільних відносин у форматі наднаціональних інтеграційних процесів / Віталій Баштанник // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4 – С. 35 – 45.

**Микола СОКУРЕНКО**

*аспірант кафедри філософії,  
соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Сучасні тенденції розвитку державного управління пов'язані з новою парадигмою публічної служби як професійної діяльності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, змістом якої є надання або

забезпечення надання своєчасних, якісних, законодавчо та нормативно визначених послуг юридичним і фізичним особам.

Важливим чинником формування професійної ідентичності посадових осіб місцевого самоврядування виступає їх управлінська культура, оскільки важливим складником їх професійної діяльності є здійснення управлінських функцій.

Проблема управлінської культури викликає усе більший інтерес дослідників не тільки через особливе, міждисциплінарне становище, але й у наслідок високої практичної й економічної значущості для життєдіяльності організацій. Управлінську культуру можна розглядати в двох інтерпретаціях: як сукупність норм, цінностей, стандартів поведінки, які прийняті у даній організації; як способи і методи здійснення управлінських операцій, службовий етикет, правила поведінки службовців у суспільстві [1, с. 58].

В іншому випадку управлінська культура зводиться до ділової етики, етикету, культури спілкування. Не можна заперечувати даного підходу до розуміння терміна, але категорія «управлінська культура» набагато ширше і глибше. Тому треба зробити наголос на соціологічному розумінні даного терміна [3, р. 84]. Культура управління – система знань, умінь, досвіду і навичок суб'єкта управління, яким забезпечується певний рівень майстерності і результативності управлінської практики.

Інтенсивність формування професійної ідентичності може бути різною: від суто формальної належності і формальної орієнтації до повного і усвідомленого прийняття філософії та ідеалів організації, її цінностей, групових норм і ритуалів.

Вибір оптимального набору цінностей, ціннісної системи як сукупності життєвих цілей і засобів, ідеалів, що мають довгострокове значення, і задають зміст діяльності, відповідно до потреби стабільного функціонування організації, є умовою ефективного публічного управління. Конструктивна напруженість, що несе в собі ціннісний вектор, характеризує життєстверджуючий відтворювальний процес. Вона стимулює підтримку, розвиток здібностей людини, необхідних для вирішення актуальних проблем і завдань.

Формування управлінської культури може проходити як стихійно, так і цілеспрямовано. Для публічної служби є обов'язковим, щоб цей процес проходив цілеспрямовано, тому що від цього залежить ефективність професіоналізації, її показники, як кількісні, так і якісні. Для цілеспрямованого формування необхідно знати, в яких напрямках треба діяти в цій сфері. Знання компонентів допомагає цілеспрямованому, стратегічному формуванню управлінської культури в організації. Основним елементом управлінської культури є її внутрішні цінності. До системи внутрішніх цінностей належать основні філософські положення та ідеї, прийняті в організації. Система цінностей знаходить своє відображення у формулюванні кредо організації.

Корпоративні цінності – це найважливіший структурний елемент публічної служби, тому що вони забезпечують найтісніший зв'язок між емоціями і поведінкою. Важливим складником управлінської культури є стандарти, правила, норми поведінки, забезпечення неухильного дотримання публічними службовцями етичних норм і правил поведінки, стандартів професійної практики. Важливими складовими розвинутої управлінської культури є міфи і легенди [2, с. 46]. Вони існують, як правило, у вигляді яскравих, метафоричних історій, що постійно циркулюють в організації і передаються одними поколіннями керівників і співробітників іншим, забезпечуючи функціонування інституційної пам'яті.

Важливими проявами управлінської культури є ритуали. Ритуали служать засобом для наочної демонстрації ціннісних орієнтацій фірми, вони покликані нагадувати співробітникам про стандарти поведінки, норми взаємин у колективі.

Кадрова політика є базисним компонентом для управлінської культури. Однак вона має бути «одухотворена», «оживлена» корпоративною культурою, стати частиною емоційного світу всіх співробітників організації. Коли службовці і керівники чітко уявляють собі невідповідність, корисність того або іншого положення кадрової політики, тільки можна говорити про перетворення кадрової політики в частину управлінської культури.

Управлінську культуру органів публічної влади також характеризує чітке розподілення функцій, централізація влади, дегуманізація, контрольний та фіскальний апарат, невисокий рівень довіри між працівниками й керівництвом, відсутність у працівників готовності брати на себе відповідальність, проявляти ініціативу, дотримуючись пасивної, очікуваної позиції.

### Список використаної літератури

1. Гибсон Дж. Л. Организации: поведение, структура, процессы / Дж. Л. Гибсон, Д.М. Иванцевич, Д.Х. Донелли-мл. – М. : Мир, 2000.
2. Организационная культура государственной службы. – М. : РАГС, 2000.
3. Hamilton W. Encyclopedia of the Social Sciences / W. Hamilton. – N.Y., 1932. Vol. 8.

**Володимир СТАДНІЧЕНКО**

*слухач ДРІДУ НАДУ*

*при Президентіві України*

### УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ УКРАЇНИ

Європейський вибір України як напрям діяльності всієї системи влади, основа правової реформи, визначений пріоритетом державної політики від набуття незалежності, закріпив становлення і розвитку управлінських механізмів, з одночасним інтегруванням місцевої влади до системи управління країною, перш за все, у політико-правовому і законодавчому контексті. У правовому аспекті, це безумовно сприяло ствердженню конституційної основи Української держави, забезпечення конституювання механізмів управління адміністративно-територіальними одиницями. При цьому державно-службові відносини передбачають наділення певної особи виключним правом діяти від імені держави і в передбачених законом випадках вживати заходів державного примусу.

Власне, постановка питання про виникнення державно-службових відносин є багатогранною науковою проблемою. Воно, перш за все, включає в себе умови і правовий порядок оформлення зарахування особи на державну службу. При цьому доречно навести визначення державної служби, як це зроблено у проекті Закону України «Про державну службу»: «Державна служба – публічно-правовий інститут, основними функціями якого є підготовка пропозицій з питань формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання публічних послуг фізичним і юридичним особам, а також інша професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави» [1]. За такого підходу нова

редакція закону потребує й включення категорії державно-службових відносин, яку пропонуємо у такій редакції: «Державно-службові відносини – це відносини, що формуються в системі державного управління, учасниками яких є публічні службовці – носії відповідних прав і обов'язків, що врегульовані нормами Конституції і законів України. До суб'єктів державно-службових відносин належать: державні органи (органи законодавчої, виконавчої й судової влади, адміністрації державних підприємств і установ), органи місцевого самоврядування, структурні підрозділи органів влади, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Загалом, державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер зумовлюються завжди і скрізь потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп. Так само державно-службові відносини детерміновані соціальним середовищем, суспільно-політичним консенсусом та адміністративно-правовим статусом суб'єктів відносин. Дане явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що виникають з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Крім того, виникає питання формалізації державно-службових відносин як формату державно-управлінської діяльності.

Характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських підходів зумовлені соціально-політичною природою суспільних сил, що стоять за ними. Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології, завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може виконувати загальні функції, які зумовлені об'єктивною необхідністю і без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Принципи діяльності органів державного управління нерозривно пов'язані з принципами державної служби, що виступають як основоположні ідеї управління, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців. Принципи державної служби встановлюють найважливіші закономірності в системі організації і функціонування органів державного управління, обумовлюють значимість, закономірність і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби.

Державно-службові відносини характеризуються базовими ознаками управлінських відносин, що складаються в системі державної влади і при цьому зберігають внутрішні особливості. Зокрема, мова йде про виключний характер сфери застосування – це сфера реалізації державними (у широкому розумінні – публічними) службовцями у регламентованій Конституцією та законами України способ функцій і завдань держави щодо забезпечення управління в усіх сферах суспільного життя.

Водночас, мова йде про жорстку регламентацію нормативно-правовими актами діяльності державних службовців (відповідно до ст. 19 Конституції України – нормами Конституції та законів України); про зобов'язальний характер правових норм в системі державно-службових відносин; про односторонній характер конституювання державно-службових відносин. При цьому важливою особливістю державно-службових відносин є особливий характер

відповідальності з боку суб'єкта державно-службових відносин, адже відповідальність встановлюється перед державою в особі її компетентних органів. Саме тому санкції, які застосовуються до сторін державно-службових відносин за порушення ними своїх прав і обов'язків переважно примусового заходу через стягнення адміністративної й дисциплінарної відповідальності, втім, може наступити також матеріальна або кримінальна відповідальність.

У цілому державно-службові відносини характеризуються двома найважливішими рисами: з одного боку – це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь люди або їхні об'єднання, а з іншого боку – це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності. Саме у такому контексті Головдержслужба визначила політику Головдержслужби України на 2010 рік як створення умов для подальшого розвитку професійної державної служби, підвищення соціального статусу державних службовців відповідно до європейських стандартів [2]. Пріоритетами діяльності виступили розроблення законодавства з питань державної служби та підготовка до його запровадження; забезпечення доброчесності державної служби; запровадження сучасних методів управління персоналом у системі державної служби; формування нової інституціональної спроможності для професійного навчання державних службовців та розвитку вищого корпусу державної служби; розвиток єдиної інфраструктури інформатизації системи державної служби; реформування системи центральних органів виконавчої влади та посилення їх інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Вважаємо, що так само актуальним завданням діяльності має бути визначено й формалізація державно-службових відносин у вигляді систематизації та імплементації європейського досвіду публічного управління через регламентацію державно-службових відносин у вигляді окремих законодавчих актів та систематизації чинного законодавства задля уникнення правових колізій регулювання таких відносин.

1. Проект Закону України «Про державну службу», запропонований Головним управлінням державної служби України. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.

2. Політика Головдержслужби України на 2010 рік : Наказ Начальника Головдержслужби України від 12 січн. 2010 р. № 1. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/sub/dnepropetrovska/ua/publication/content/6193>.

### **Володимир СТРЕЛЬЦОВ**

*к.держ.упр., доцент кафедри європейської та євроатлантичної інтеграції і національної безпеки ХарРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ**

Затяжний та подекуди малоефективний процес реформування державної служби в Україні вивів нашу країну на аутсайдерські позиції, навіть серед країн СНД. На сьогодні однією з основних проблем виступає невідповідність

проголошуваних принципів роботи та нормативних постулатів, реальній практиці роботи публічних установ. Багато сучасних управлінських технологій, що активно використовуються в європейських країнах, не набули широко розповсюдження, а це, в свою чергу, перешкоджає зростанню ефективності системи державного управління. Як зазначено в Концепції Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки: «Інтенсивне впровадження протягом останніх 15 років інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) розвиненими країнами сприяло суттєвому підвищенню ефективності виконання державних функцій завдяки перетворенню державного управління на систему справді масового обслуговування, спроможну оперативної та якісно надавати широкий спектр адміністративних послуг громадянам та бізнесу в інтерактивному режимі, а також завдяки покращенню можливостей для залучення громадян та неурядових організацій до формування та реалізації державної політики в різних сегментах життєдіяльності суспільства» [2].

Проекти е-урядування в Головдержслужбі науковці умовно поділяють на три групи.

Перша – надання послуг через веб-сайти (внутрішній та офіційний українською, англійською й російською мовами) та сайти управлінь державної служби Головдержслужби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, які побудовані за єдиною технологією [1].

Друга – впровадження електронного документообігу в центральному апараті Головдержслужби, в її територіальних органах та інтеграція документообігу із Секретаріатом Кабміну через СІТС із використанням електронного цифрового підпису [1].

Третя – специфічні для Головдержслужби проекти, у тому числі створення «Національної бази особових електронних справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (НБДС), яка замінить систему «Картка» Єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри», що сьогодні широко використовується кадровими службами державних органів [1].

Тобто, в сфері управління державною службою можна визначити декілька напрямів впровадження ІКТ:

- декларування доходів та видатків;
- створення електронної бази даних кадрів державних службовців;
- вступний іспит на державну службу, щорічна оцінка та атестація.

Впровадження нової системи декларування активів в он-лайн форматі має замінити декларування у паперовому форматі. Застосування системи в режимі он-лайн значно покращить та спростить процес подання державними службовцями документів. Так, державні службовці мають змогу заповнювати декларації використовуючи код, призначений лише індивідуально. Користувачі використовуючи сайт Головдержслужби зможуть направляти форми напряду не відвідуючи установу та отримувати інформацію щодо термінів та відповідальності відповідно до законодавства за 20 днів до фактичної дати подання. Разом з цим має бути збережена «гаряча лінія» для надання відповідей у робочий час. Зазначені заходи підвищать публічність декларування активів та дадуть змогу будь-якому громадянину отримати інформацію про доходи державних службовців.

Це вимагає внесення змін до Закону України «Про державну службу» з

метою впровадження електронних декларацій та заяв, а також відміни необхідності подання декларації про доходи податковому органу.

Певних змін, потребує і законодавство про боротьбу з корупцією на державній службі.

- ступінь публічності декларацій (за виключенням особистого номеру, постійного місця проживання, телефонного номеру та секретної графі);
- збільшення суми штрафу за невчасне направлення декларацій;
- визначення правового статусу особистого ID номера для більш точної ідентифікації особи.

Стосовно ведення електронної бази даних кадрів державних службовців, то ця сучасна система має бути впроваджена на кожну державну особу і постійно використовуватись у підрозділах з кадрової роботи. Ці підрозділи повинні мати доступ до наступної інформації про державних службовців: ім'я, посада, інформація про місце проживання, відрядження, зміну посад, інформацію про винагороду та дисциплінарну відповідальність, та інше. Іншими словами, особиста справа кожного державного службовця буде створена у електронному вигляді. Ця інформація має бути доступна для громадськості. Впровадження даної системи буде спрямоване на забезпечення прозорості і ефективності у державному секторі.

У сфері працевлаштування на державну службу є доцільним запровадження одного з обов'язкових елементів тестових завдань, які мають проводитись у спеціальній кімнаті на базі Центрів навчання та сертифікації персоналу державної служби, що мають бути створенні в кожному регіоні шляхом трансформації функцій Центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Контроль за екзаменаційним процесом має бути покладений на інспекторів. Є доцільним використання відео камер.

1. Вишневський А. Електронне урядування: досвід упровадження в Головердержслужбі України / А. Вишневський, В. Дунаєв. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=161469&cat\\_id=37402](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=161469&cat_id=37402).

2. Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/document/284913/koncept\\_ds.doc](http://www.guds.gov.ua/document/284913/koncept_ds.doc).

### **Томаш ЧУБАРА**

*аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

Демократизація політико-правової системи в Україні, як і інших посткомуністичних країнах, призвела до необхідності зміни сутності правоохоронної системи, правоохоронної діяльності, зміни акцентів в самому понятті «правозабезпечувальна функція» [1]. Держава впродовж багатьох

десятиліть існувала в рамках пріоритету державних інтересів над особистими, проте у зв'язку з появою ідеї про виділення правового захисту приватних інтересів, права кожної окремої людини як об'єкта державної політики істотним чином змінюються і акценти в самих поняттях. Сенс нової державної політики, будівництво якої сьогодні необхідне, полягає в інтеграції інтересів особи та влади в системі державно-управлінської діяльності.

Конституційне закріплення прав і свобод людини і громадянина як основні цінності держави обумовлює їх верховенство по відношенню до цінностей прилюдно-правового характеру [2]. Відповідно, це не могло не привести до зміни спрямованості правоохоронної діяльності. В цілому, правопорядок в державі формується і підтримується діяльністю не лише окремої групи яких-небудь спеціалізованих органів. Правопорядок – це фактично умова існування самої держави, а, означає, держава має бути зацікавлена в його збереженні, діяльність держави по охороні правопорядку повинна розглядатися як державна функція на всьому протязі історії держави. Дана функція реалізується через діяльність всіх гілок державної влади.

Роль держави в сучасному суспільному житті поступово збільшується, не дивлячись на кризу 90-х років, і, як ніколи актуально звучить питання про теоретичні підходи до вивчення функцій держави. У існуючих реаліях механізм реалізації функцій стикається з такими складнощами, як відсутність базових юридичних знань, правовий нігілізм населення. При цьому зростає роль правоохоронних органів, перш за все, органів внутрішніх справ, які забезпечують правопорядок і законність і дозволяють стабілізувати ситуацію в країні, забезпечуючи реалізацію таких стратегічно важливих функцій держави, як зовнішня оборона і економічний розвиток країни.

Акцент у державно-службовій діяльності по реалізації правозабезпечувальної функції держави має бути зроблений, по-перше, на дослідженні актуальних проблем взаємодії органів місцевого самоврядування зі спеціалізованими органами державної виконавчої влади – органами внутрішніх справ на рівні адміністративно-територіальних утворень (АТУ) у процесі реалізації правозабезпечувальної функції держави по створенню місцевої служби охорони громадського порядку, а також створення ефективної моделі правозабезпечувальної діяльності на рівні АТУ відповідно до європейського досвіду. По-друге, науково-теоретичному обґрунтуванні закономірностей і тенденцій розвитку, системному аналізу теоретичних, нормативних і організаційно-правових проблем формування та функціонування локальних структур забезпечення громадського порядку, через вивчення поняття, ознак, функцій, особливостей діяльності органів внутрішніх справ; правових основ діяльності, організаційної побудови та функцій органів влади регіонального рівня. По-третє, напрацюванні теоретичних засад запозичення позитивного досвіду організації та функціонування органів правопорядку на рівні АТУ зарубіжних країн для удосконалення таких складових системи забезпечення громадського порядку; місця і ролі органів внутрішніх справ в системі правоохоронних органів, вироблення пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення взаємодії самоврядування і міліції.

Вважаємо, що формування ефективного механізму державно-службової діяльності по реалізації правозабезпечувальної функції має бути сконцентрованою на таких напрямках:

- визначення історичні-теоретичних засад, тенденцій і особливостей,

соціальної та правової сутності управління органами правопорядку на рівні АТО, з'ясуванні закономірностей та принципів державного управління в системі забезпечення громадського порядку як теоретичного підґрунтя формування механізму реалізації правозабезпечувальної функції держави;

– виокремлення загальних тенденцій формування системи забезпечення громадського порядку в Україні на рівні АТО в умовах адміністративної, судової та політичної реформ, реформи місцевого самоврядування;

– аналіз та імплементація на основі системного й порівняльно-історичного методів вирішення проблеми раціоналізації управлінської діяльності в системі органів публічної влади по забезпеченню правопорядку через узагальнення досвіду реформування правозабезпечувальної діяльності в країнах-членах Європейського Союзу (ЄС) та визначити напрями його впровадження на національному рівні;

– систематизація заходів щодо організації взаємодії органів правопорядку на рівні адміністративно-територіальних одиниць з органами державної влади, місцевого самоврядування і населенням.

Вирішення зазначених завдань дозволить теоретично обґрунтувати сучасну концепцію реалізації правозабезпечувальної функції в системі органів публічної влади регіонального рівня, визначити організаційні основи й одночасно запропонувати комплекс засобів реалізації ефективної державно-управлінської діяльності у системі органів внутрішніх справ як способу вирішення дихотомічного протиріччя в системі «влада – громадяни». Так само, напрацювання методології реалізації правозабезпечувальної функції дозволить виявити позитивні аспекти суспільно-політичного впливу на процес прийняття управлінських рішень в системі публічної влади і розробити комплекс завдань щодо вирішення проблем ефективності громадських інститутів у системі правоохоронних органів для забезпечення публічної підтримки процесу реформування системи правоохоронних органів.

1. Олійник В. Зміст діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню конституційного права на свободу та особисту недоторканність / В. Олійник // Право України. – 2002. – № 7. – С. 27 – 30.

2. Рабінович П. М. Європейські стандарти прав людини: загально-теоретична характеристика / П. М. Рабінович // Бюл. Мін-ва юстиції України. – 2003. – № 5. – С. 26 – 41.

**Ольга ЧУМАКОВА**

*к. держ. упр., доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права та державного управління ДНУ ім. О. Гончара*

## **ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Важливою складовою частиною сучасної політичної думки є теорія адміністративно-державного менеджменту, оскільки вона безпосередньо пов'язана з розробкою державної стратегії функціонування, розвитку та

вдосконалення всіх сфер суспільного життя. Тривалий час вона осмислювалась у межах політологічної традиції. Як самостійна галузь наукових досліджень ця теорія починає виділятися наприкінці XIX століття. Започаткував теоретичну розробку питань адміністративно-державного управління у 1887 р. професор Вудро Вільсон – майбутній президент США, який зазначав, що наука адміністрування прагнущим віднайти способи поліпшення діяльності уряду, зробіть його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління.

Українська держава переживає сьогодні чи не найтяжчий період свого становлення. Виникло загрозливе економічне та соціально-політичне становище. Відірваність від життя багатьох програм і рішень, брак науково обґрунтованого прогностичного підходу, невизначеність функцій та повноважень державних структур, вкрай низька відповідальність майже всіх ланок господарського механізму поставили країну на межу катастрофи.

Криза економіки України – це значною мірою криза управління. Процес розвалу командно-адміністративної системи державного управління розглядався як самоціль за відсутності загальнотеоретичної концепції управління у перехідний період, науково обґрунтованої програми створення якісно нового апарату управління, який відповідав би новим історичним умовам. Процес його створення відбувається стихійно та несистемно.

У міру створення і розвитку нового апарату державного управління мають розширюватися та поглиблюватися наукові уявлення у цій галузі, оскільки змінюється не тільки конкретика його діяльності, але й найбільш типові риси та властивості, що має першорядне значення для розвитку як теорії, так і практики управління.

Постсоціалістичне суспільство відкинуло тоталітарну систему державного управління. Разом із цим зруйновано регіональні та виробничі зв'язки, що існували раніше. А якою ж має бути принципово нова система управління? Вона не тільки не створена, але навіть концептуально не розроблена. Копіювання західних моделей управління ще більше ускладнило становище. Зростання кількості управлінців часто відбувається за рахунок малокомпетентних людей. Корумпованість охопила всі структури управління, бюрократизм став нормою поведінки державних службовців – усі ці обставини фактично звели нанівець організаційну діяльність державного управління, призвели до втрати керованості багатьма сферами суспільного життя й економікою.

Кількість управлінців з року в рік збільшується. Порівняно з першим роком незалежності на сьогодні апарат державного управління зріс у понад 4,5 рази.

У зв'язку з цим, потрібна нова концепція управління, яка виходила б з об'єктивних потреб переходу до цивілізованого ринку, урахувала б специфічні умови становлення української держави. Та для цього необхідно методологічно правильно визначити сутність і поняття управління, оскільки тільки державне управління забезпечує функціонування й розвиток суспільства як єдиного цілого.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття державного управління. З позицій адміністративного права управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Нові функції й завдання держави перехідного періоду зумовлюють і новий

зміст її управлінської діяльності, а отже, визначають форми, методи управління, систему та структуру органів державного управління.

У державному управлінні об'єктом менеджменту є державний орган (державна установа). Це організація, специфічними особливостями якої є те, що: особи, які відповідають за її управління, є обраними або призначеними; щодо неї держава застосовує систему примусу, якої позбавлені приватні компанії; предметом праці в ній є інформація, а рішення, що вона приймає, часто мають інформаційну форму (постанови, розпорядження тощо).

На відміну від виконавчої роботи, яка властива державним органам, менеджмент є цілеспрямованим управлінням, цілями якого є в першу чергу ефективність і дієвість. Менеджмент є обширним поняттям, яке поширюється одночасно на три сфери: процес (планування, рішення, здійснення, контроль); структуру (організація, розподіл, кадри (керівництво)). Із цього випливають основні функції менеджменту: планування, контроль, організація, керівництво.

Основними змінними державної організації, які вимагають уваги адміністративного менеджменту, є цілі, структура, завдання, технологія і люди. Цілі державної організації – те, заради чого вона створюється і функціонує – поділяються на предметні (здійснити намічене політикою) і формальні (орієнтація на громадян, мінімальні затрати, вдовolenість персоналу). Структура державної організації – логічні взаємовідносини рівнів управління і функціональних сфер, збудовані в такій формі, яка дозволяє найбільш ефективно досягти цілі даної організації. Завдання – цілі, транспоновані в конкретні вказівки до дії. Технологія – засіб перетворення ресурсів у потрібні продукти і послуги. Люди – центральна фігура в менеджменті, особи з їх неповторними рисами. Менеджмент у державному управлінні враховує зовнішнє середовище державної організації і вимагає ефективної реакції на нього та пристосування.

Таким чином, державний менеджмент на сьогодні є необхідним в організації державної служби в Україні, оскільки на сьогодні у багатьох сферах державної служби домінують традиційні бюрократичні методи управління у зв'язку з чим, авторитарне управління у цьому випадку виявляється найкращим. Між тим, у все більшій кількості конкретних сфер державної служби вимагаються нестандартні рішення постійно виникаючих нових завдань.

**Ірина ШУМЛЯЄВА**

*к. держ. упр., доцент кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ТА НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА У РЕГУЛЮВАННІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН**

В умовах здійснення політичних та соціально-економічних реформ в Україні, особливої актуальності набувають питання удосконалення правових засад функціонування кадрового складу місцевих органів виконавчої влади з метою покращення виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків. Сьогодні рівень правового забезпечення проходження державної служби в Україні відстає від потреб і функцій демократичного суспільства. Передусім це

стосується впорядкування багатьох питань виникнення, розвитку й припинення службових відносин, проходження державної служби громадянами України, зокрема призначення на посаду, ротації кадрів, атестації, відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків тощо.

Правовий статус державних службовців відрізняється від статусу працівників підприємств державної, комунальної та приватної форм власності, трудова діяльність яких регулюється виключно нормами трудового права. Відносини між державними службовцями та державою називають державно-службовими [2, с. 14]. Нормативний аспект таких відносин проявляється через встановлення на державному рівні спеціального правового регулювання. У зв'язку з цим, на параметри правового забезпечення державно-службових відносин великий вплив справляє визначення співвідношення впливу різних галузей права на взаємини, які виникають у посадовій особі з відповідним державним органом, де вона проходить службу.

На думку О.В. Оболенського, специфіка діяльності державного службовця полягає в існуванні особливого роботодавця – держави, тому вона регулюється нормами не трудового, а адміністративного права та права державної служби як його частини, яке передбачає нерівність сторін, особливий порядок вирішення трудових спорів, а також наявність додаткових обмежень, які накладаються на працівника в обмін на компенсацію – як моральну (можливість слугувати «самій» владі), так і матеріальну [3, с. 60]. Не погоджуючись з такою тезою, слід зазначити, що особливістю професійної діяльності державних службовців є те, що, з одного боку, вони є найманими працівниками, з ними укладається трудовий договір, і відповідно відносини, які виникають між посадовою особою та державним органом з приводу виконання певних обов'язків регулюються нормами трудового права. З іншого боку, такі особи є службовцями, які практично виконують завдання та функції держави, тому їх діяльність регулюється також нормами конституційного, адміністративного, кримінального права. Це спричиняє більш жорсткі порівняно із трудовим законодавством умови прийняття на посади державних службовців, проходження та припинення державної служби.

Таким чином, державно-службові відносини регулюються сукупністю нормативно-правових актів, що безпосередньо стосуються питань державної служби, а в частині, що ними не врегульована застосовуються норми трудового законодавства. Проблема такого регулювання полягає в тому, що, по-перше, воно містить ряд прогалин. Так, уряді місцевих державних адміністрацій посадові особи систематично виконують свої посадові обов'язки поза межами встановленої законом нормальної тривалості робочого часу через неправомірну вимогу з боку керівництва про роботу в умовах ненормованого робочого дня. Це спричинено відсутністю законодавчої норми щодо визначення такого виду робочого часу, випадків застосування, суб'єктного складу, на який воно розповсюджується. Ще одним прикладом є відсутність у Законі України «Про державну службу» норми щодо осіб, які приймаються тимчасово на період відпустки по вагітності та пологам, а також для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку. Це питання вже вирішено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і за аналогією може бути внесено до законодавства про державну службу.

Крім цього, на законодавчому рівні не врегульовано питання захисту прав

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, ще й досі Україна не приєдналася до Конвенції про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27 червня 1978 р. № 151, яка ратифікована 40 країнами світу, а також Рекомендації щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі від 27 червня 1978 р. № 159 [1; 4]. Загалом значна кількість нормативно-правових актів у сфері державно-службових правовідносин не відповідають вимогам сьогодення, що потребує докорінної переробки їх змісту на основі аналізу європейських норм.

По-друге, існування протиріч між законодавством про державну службу та трудовим законодавством спричиняє проблеми практичного застосування ряду норм. Так, законодавство про державну службу не регулює процедуру переведення до іншого державного органу, що викликає питання щодо обов'язковості та термінів проведення конкурсу у таких випадках, юридичного значення результатів конкурсного заміщення вакантних посад державними службовцями.

По-третє, недосконалість чинного трудового законодавства обумовлена тим, що воно є занадто застарілим. Так, чергування здійснюються відповідно до витягу з постанови ВЦСПС «Про чергування на підприємствах та установах» від 2 квітня 1954 р.; питання тимчасового замісництва, зокрема призначення виконуючого обов'язки відсутнього працівника регулюється роз'ясненням Державного комітету Ради Міністрів СРСР з питань праці та заробітної плати та Секретаріату ВЦСПС «Про порядок оплати тимчасового замісництва» від 29 грудня 1965 р. № 30/39 тощо. Грунтовна переробка повинна торкнутися також змісту Закону України «Про державну службу».

Вищезазначене дає змогу усвідомити актуальність вирішення проблемних питань прийняття на державну службу, її проходження та припинення. Це може бути зроблено шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу» та відповідних підзаконних нормативних актів, які б покращили механізм реалізації його норм, а в подальшому – здійснення кодифікації законодавства про державну службу. Це дозволило б врегулювати в єдиному нормативному акті як службові, так і трудові відносини посадових осіб, уникаючи прогалин та колізій. За сучасних умов важливим залишається прийняття Трудового кодексу, який вже підготовлений до другого читання і містить норми, які стосуються деяких питань виникнення, реалізації та припинення державно-службових відносин.

### Список використаної літератури

1. Конвенція про захист права на організацію та процедури визначення умов зайнятості на державній службі від 27 черв. 1978 р. № 151. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993\\_411](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_411). – Назва з екрану.
2. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник для подгот. гос. служащих / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 591 с.
3. Оболонский А. В. Государственная служба во Франции / А. В. Оболонский // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 60 – 66.
4. Рекомендація щодо процедур визначення умов зайнятості на державній службі від 27 черв. 1978 р. № 159. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993\\_411](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_411). – Назва з екрану.

**Юлія ЯШИНА**

*аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### РЕЗЕРВ КАДРІВ ЯК ЕФЕКТИВНА КАДРОВА ТЕХНОЛОГІЯ ДЛЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Сьогодні в умовах активного реформування державної служби надзвичайної актуальності набуває питання формування кадрового резерву на посади державних службовців, що сприятиме оптимізації кадрового складу та попередженню дефіциту професіоналів у цій сфері.

Формування резерву кадрів є комплексним процесом цілеспрямованого професійного розвитку спеціально відібраного персоналу, здатного в майбутньому замінювати вакантні посади у структурних підрозділах державних органів. У статті 28 Закону України «Про державну службу» зазначено, що кадровий резерв створюється у державних органах для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі [1]. У цьому сенсі він є юридичним фактом, що впливає на виникнення, зміну та припинення трудових правовідносин.

Аналіз норм чинного законодавства дозволяє розглядати кадровий резерв як дієвий фактор оновлення та підвищення ефективності державної служби, що виконує такі важливі соціальні функції, як:

- забезпечення безперервності функціонування державного органу;
- мотивація до професійного розвитку;
- збереження та накопичення професійного управлінського досвіду організації;
- оновлення кадрового складу та професійної культури органу;
- затребуваність талановитих та висококваліфікованих працівників.

Виходячи із вищезазначеного, можна стверджувати, що резерв кадрів відіграє значну позитивну роль у професіоналізації державних службовців. Так, формування кадрового резерву передбачає добір працівників, які спроможні запроваджувати демократичні цінності правової держави та громадянського суспільства, обстоювати права людини та громадянина, мають професійні навички, що ґрунтуються на сучасних спеціальних знаннях й аналітичних здібностях, для прийняття та успішного виконання управлінських рішень. До того ж, завдяки кадровому резерву, формується конкурентне середовище, у якому створюються умови для максимально ефективного добору висококваліфікованих працівників. Важливе значення має й професійне вдосконалення та навчання осіб, які перебувають у резерві. Зокрема, згідно із Положенням про формування кадрового резерву для державної служби у період перебування в резерві, з працівниками передбачається проведення ряду комплексних заходів з метою подальшого прийняття рішення про висунення найбільш ефективної кандидатури для обіймання вакантної посади, як-от:

- вивчення й аналіз виконання законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України;
- систематичне навчання шляхом самоосвіти;
- періодичне навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (у тому числі зарубіжних);

- участь у роботі семінарів, нарад, конференцій з проблем та питань діяльності державних органів і структурних підрозділів;
- стажування терміном до двох місяців у державному органі, до кадрового резерву якого зараховано працівника;
- виконання обов'язків державного службовця, на посаду якого зараховано працівника до кадрового резерву;
- залучення до розгляду відповідних питань, проведення перевірок, службових розслідувань;
- участь у підготовці проектів актів законодавства, інших нормативних документів [2].

Усі перераховані заходи сприяють не лише формуванню широкого спектру професійно важливих якостей за рахунок використання різноманітних форм та методів удосконалення професійної майстерності, але і всебічному розвитку творчих здібностей особистості, активізації її інтелектуального потенціалу, прагненню до ініціативної діяльності.

Однак, незважаючи на всі позитивні якості резерву кадрів для державної служби, практика свідчить про недостатнє та неефективне використання цього інституту в управлінні персоналом. Особливо слід відзначити недосконалість системи щодо обов'язковості заміщення вакансій особами з кадрового резерву, формалізм у формуванні резерву на посаду, певний протекціонізм у призначенні державних службовців та відсутність зв'язку між перебуванням працівника у резерві та його подальшим кар'єрним просуванням [4, с. 98]. Багато керівників кадрових служб органів державної влади та представники Голодержслужби України стверджують, що система кадрового резерву є недієвою, та за можливістю її обходять [3, с. 166].

На нашу думку, ефективне функціонування інституту кадрового резерву багато в чому залежить від його правових основ, продуманості механізмів його створення, довіри до нього самих резервістів, а також рівня кадрової культури керівників різних щаблів, їх відповідальності за власні кадрові рішення. Вважаємо, що ситуація із наявною формальною практикою застосування цієї кадрової технології зможе змінитися на краще лише в тому випадку, коли керівники будуть нести особисту відповідальність не лише за якість кадрового потенціалу підвладної їм організації, але і за якість застосування його професійних можливостей.

#### Список використаної літератури

1. Про державну службу: закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби: постанова Кабінету Міністрів від 28 лютого 2001 р. № 199. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект): [Монографія] / В.М. Мартиненко, С.М. Сergyгін, В.О. Євдокимов та ін.; за заг. ред. В.М. Мартиненка. – Х. : Вид-во ХарРі НАДУ «Магістр», 2008. – 304 с.
4. Кошова Т. Професійний розвиток персоналу в органах державної влади: стан та проблеми / Т. Кошова // Вісник НАДУ. – 2003. – № 4. – С. 95 – 102.

## СЕКЦІЯ 2

### Удосконалення правового статусу посадових осіб місцевих органів публічної влади

**Костянтин БОГОМАЗ**

*д.і.н., професор кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

**Роман ПРИХОДЬКО**

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

#### УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Організаційно-функціональна структура системи управління соціальним розвитком територіальної громади – це організована відповідно до системи цілей і функціонально ув'язана сукупність структурних елементів, які разом забезпечують реалізацію функцій місцевого самоврядування, щодо соціального розвитку.

Функції територіальної громади є основним фактором, що детермінує структуру органів місцевого самоврядування. Але функції територіальної громади не тотожні функціям місцевого самоврядування. У кожній функції закладено певні зв'язки, які разом зі змістом функції, що виражає характер управлінського впливу, обумовлюють методи діяльності органів місцевого самоврядування, щодо управління соціальним розвитком.

Під організаційно-функціональною структурою системи управління соціальним розвитком територіальної громади будемо розуміти певним чином впорядковану (організовану) і взаємопов'язану функціонально між собою сукупність органів місцевого самоврядування. Ці форми взаємозв'язків визначаються політичними факторами (наприклад, державним устроєм), соціально-економічними факторами (наприклад, конкретною економічною ситуацією, що склалася в регіоні чи територіальній громаді), соціокультурними факторами (наприклад, національно-культурними традиціями).

Управління соціальним розвитком на рівні територіальної громади взаємопов'язано з ефективною діяльністю органів публічної влади. Публічно-владний характер повноважень органів публічної влади виявляється в тому, що: а) рішення, які приймає орган публічної влади, обов'язкові для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами й організаціями, їх посадовими особами, на яких поширюється компетенція цього органу; б) для забезпечення виконання прийнятих рішень орган публічної влади наділяється необхідними матеріальними засобами; в) виконання рішень органу публічної влади, прийнятих у межах його компетенції, забезпечується не лише застосуванням різноманітних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, але й можливістю застосування відповідних засобів примусу [1, с. 28 – 30].

Ефективне функціонування системи управління соціальним розвитком на рівні територіальної громади можливе за умови узгодженої інтеграції та взаємодії як по горизонталі так і по вертикалі різних функціональних систем. Порушення цієї інтеграції призводить до дестабілізації системи управління соціальним розвитком.

Організаційно-функціональні системи охоплюють різні сторони життєдіяльності територіальної громади. Деякі з них можуть бути еволюційно детерміновані, а деякі можуть складатися в міру формування якихось громадських потреб і відповідно до необхідності їх задоволення.

Організаційно-функціональні принципи управління соціальним розвитком мають визначатися як особливостями структурно-організаційної будови органів місцевого самоврядування, так і специфікою функціонування всієї системи органів місцевого самоврядування, щодо соціального розвитку. Принципи це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність. Відносини і взаємозв'язки державного управління та місцевого самоврядування сьогодні досліджено та сформульовано у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається відношенням до них людей. Лише знати принципи не достатньо, необхідно ще хотіти і могли застосувати їх у управлінській діяльності [2, с. 47].

Так, принципи соціального управління базуються на законах розвитку суспільства, його соціальних законах та законах менеджменту, відповідають цілям соціального управління, відображають основні властивості, зв'язки та відносини менеджменту, враховують часові та територіальні аспекти процесів соціального управління, мають правове оформлення, тобто є закріпленими в різних нормативних документах, оскільки кожний принцип соціального управління цілеспрямований, тобто його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціальних завдань [3, с. 368].

На нашу думку, принципи місцевого самоврядування повинні відповідати наступним вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об'єктивні закономірності, відносини і взаємозв'язки територіального самоврядування; характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв'язки в територіальному самоврядуванні; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв'язки, які властиві територіальному самоврядуванню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а частковий характер; відображати специфіку управління соціальним розвитком в територіальному самоврядуванні, його відмінність від інших видів управління. Зміст поняття «принцип» та вимоги, які ставляться до них, підводять до думки, що діяльність органів місцевого самоврядування в управлінні соціальним розвитком визначається системою принципів, яка складається з окремих блоків, у складі яких важливе місце посідає група організаційно-функціональних принципів спрямованих на удосконалення форм і методів управління соціальним розвитком територіальної громади.

#### Список використаної літератури

1. Кравченко В. В. Основи муніципального менеджменту : навч. посіб / В. В. Кравченко, М.В. Пітцик, І. М. Солій ; за ред. В.В. Кравченка. – К. : Атіка, 2005. – С. 28 – 30.
2. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000.

3. Щекин Г. В. Социальная теория и кадровая политика : моногр./ Г. В. Щекин – К. : МАУП, 2000.

**Андрій БОЧАРОВ**

*слухач ДРІДУ НАДУ*

*при Президентові України*

#### УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЧАЛЬНИКА ВІДДІЛУ ОСВІТИ РАЙДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ

Галузь освіти за роки незалежності України пройшла стадію трансформації до нових соціально-економічних та політичних реалій. Ознакою ефективності будь-якої системи, в тому числі й освіти, є її здатність до якісної реакції на зовнішні виклики. Стратегічні цілі, завдання, пріоритетні напрями та основні шляхи перетворень у системі загальної середньої освіти визначені Конституцією України, Законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту», «Про позашкільну освіту», «Про дошкільну освіту» та великою кількістю інших нормативно-правових актів. Реалізація поставлених завдань державного управління освітою на районному рівні можлива лише за умови, коли зміст, форми, організаційно-правова структура, стиль та методи, механізми управлінської діяльності районних відділів освіти, як найнижчого рівня в системі управління освітою, відповідатимуть вимогам та основним тенденціям реформування галузі в Україні.

Об'єктивну характеристику розвитку державного управління освітою висвітлюють у своїх працях В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, В.І. Луговий та ін. до окремих теоретичних і практичних аспектів діяльності регіональних та місцевих органів управління освітою звертаються В.Б.Рогова, Є.С.Березняк, О.І.Зайченко, М.І. Кондаков та інші. Проте в цих працях мало уваги приділяється налагодженню юридично закріплених зв'язків між відділами освіти районних державних адміністрацій та районними радами відповідного рівня.

На районному рівні склалася система органів управління загальною середньою освітою, що відповідає вимогам нормативних документів та особливостям мережі загальноосвітніх навчальних закладів. На сьогоднішній день загальноосвітні навчальні заклади І-ІІ, І-ІІІ, ІІ-ІІІ ступенів, що розташовані в межах району перебувають у власності відповідних районних рад. Уповноваженим органом управління освітою є відділ освіти районної державної адміністрації, що діє на підставі Положення про відділ освіти, який затверджується головою районної державної адміністрації. Згідно Типового положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 1999 року № 347 відділ освіти очолює начальник, який призначається на конкурсних засадах головою райдержадміністрації у встановленому законом порядку. Особливостями системи призначення та змісту посади керівника відділу освіти є те, що фактично, начальник відділу освіти є посадовою особою, якій довіряють управління спільною власністю територіальних громад району – навчальними закладами, що перебувають у власності районної ради, а відповідальність за свою роботу він несе перед районною державною адміністрацією. Така ситуація відсутності прямих інституційних зв'язків між власником шкіл та уповноваженим органом управління освітою є парадоксальною. До того ж, як уже історично

склалось, голови райдержадміністрацій, та і начальники відділів освіти, у більшості районів – постаті цілком тимчасові. За час однієї каденції районної ради, може декілька разів змінитись голова райдержадміністрації, а це може призвести і до зміни начальників відділів. Радикальний перехід від виконавчих комітетів районних рад до районних державних адміністрацій створив передумови до позбавлення районної ради визначеного законом права на здійснення безпосереднього управління комунальним майном спільної власності через систему власних виконавчих органів, а це створює загрозу для стабільної роботи. А за умови можливого конфлікту між головою районної ради та головою райдержадміністрації створюються досить складні умови для діяльності начальника відділу, відділу освіти та й системи освіти відповідного району в цілому.

Саме з огляду на зазначене вище, а також на те, що навряд чи найближчим часом в Україні буде проведено адміністративну реформу та реорганізовано існуючу систему державного управління в галузі загальної середньої освіти на районному рівні, виправданим, на мою думку, є внесення змін до відповідних нормативно-правових актів в контексті погодження кандидатури на посаду начальника відділу освіти райдержадміністрації з районною радою. Це дозволить районній раді впливати на управління своєю ж власністю – закладами освіти, а начальники відділів освіти матимуть довіру і підтримку не лише голови райдержадміністрації (що призначає його на посаду), начальника Головного управління освіти і науки облдержадміністрації (що дає погодження на його призначення), але й районної ради, що фінансує всі його заходи в системі освіти.

Ще однією проблемою, що постала перед відділами освіти райдержадміністрацій з 2010 року, є виконання вимог статті 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», якою державним службовцям заборонено займатись іншою оплачуваною діяльністю в робочий час. Таким чином і начальники, і спеціалісти відділів освіти, після введення в дію зазначеного закону фактично не зможуть займатись педагогічною діяльністю, що не лише значно погіршить їх матеріальне становище, але й призведе до втрати педагогічного досвіду та кваліфікації. А це в свою чергу спричинить ситуацію, коли працівники відділів освіти, що за посадовими обов'язками входять до комісії з атестації педагогічних працівників, експертних та апеляційних комісій просто не матимуть практичного досвіду, пов'язаного із знанням тонкощів педагогічного процесу, організації безпосередньої роботи закладів освіти і не зможуть оперативно і об'єктивно реагувати на постійні зміни в галузі. Тому доцільно було б, на нашу думку, зняти заборону державним службовцям, які працюють в системі освіти, на викладацьку роботу в основний час. Адже в позаурочний час педагогічну роботу знайти дуже складно.

Вивчення питання удосконалення правового статусу начальника відділу освіти багатогранне та неоднозначне. Проте першочерговими заходами має бути введення в практику взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад для спільної роботи над удосконаленням управління та функціонування системи освіти на районному рівні.

#### Список використаної літератури

1. Про освіту: закон України від 23 травня 1991 р. № 1060-XII. – Режим доступу : [www.osvita.org.ua/pravo/law\\_00/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_00/).

2. Про загальну середню освіту: закон України від 13 травня 1999 р. № 651-XIV. – Режим доступу : [www.osvita.org.ua/pravo/law\\_02/](http://www.osvita.org.ua/pravo/law_02/).

3. Про засади запобігання та протидії корупції: закон України від 11 червня 2009 р. N 1506-VI. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

4. Типове положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації : постановова КМУ від 11 березня 1999 р. N 347. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Брецько Ф. Про освітню реформу 2010 року: неупереджений погляд / Ф. Брецько. – Режим доступу : <http://ditu.ks.ua/2010-02-09-19-09-13/2010-02-09-19-11-49/809>—2010. – Назва з екрану.

6. Черняєв М. Про деякі аспекти сучасних реформ в освіті // Освітнянське слово. – 2010. – № 35. – С. 2 – 3.

#### **Євген ГЛУХАЧОВ**

*к.ю.н., доцент, завідувач кафедри  
права та законотворчого процесу  
ХарPI НАДУ при Президентові України*

### **ПУБЛІЧНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА СТАТУСУ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД УКРАЇНИ**

Визнання неконституційними положень першого етапу політичної реформи, повернення до президентсько-парламентського характеру нашої республіки і, внаслідок цього, зміцнення вертикалі виконавчої влади, не знімають, на нашу думку, з порядку денного питання подальшого розвитку і зміцнення місцевої демократії. Навпаки, в цих умовах актуалізується проблема вдосконалення системи місцевого самоврядування з метою урівноваження централізації та концентрації державної влади.

Один із напрямів розвитку місцевої демократії полягає у посиленні ролі представницьких органів місцевого самоврядування, до складу яких обираються депутати сільських, селищних, міських, районних і обласних рад.

Запровадження змішаної системи виборів до місцевих представницьких органів зміцнює зв'язки депутатів з виборцями, підвищує їх особисту відповідальність перед територіальними громадами і їх членами, що потребує подальшого удосконалення правового статусу депутатів місцевих рад.

Термін «депутат» походить від латинського слова *deputatus*, тобто посланий, уповноважений і означає особу, яка обрана у встановленому порядку до законодавчого або іншого представницького органу [1, с. 92].

Вже в самому терміні міститься вказівка на публічний характер статусу депутата місцевої ради.

Високий рівень публічності депутата місцевої ради підтверджується аналізом положень Конституції України і законодавства про місцеве самоврядування, які визначають статус членів місцевих представницьких органів. В цих джерелах відзначається, що депутати сільських, селищних, міських, районних і обласних рад є, з одного боку, представниками інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, а з другого – повноважними та рівноправними членами відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування [2, ст.141; 3, ст.3].

Таким чином, депутат місцевої ради одночасно висловлює публічні інтереси і уособлює орган публічної влади.

Слід зазначити, що визначаючи статус депутата місцевої ради, законодавство вимагає від нього керуватись загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу [3, п.1 ст.8], тобто має керуватись виключно публічними інтересами.

Публічний характер діяльності депутата місцевої ради обумовлюється значним за обсягом комплексом його обов'язків та прав.

Як представник громади та виборців він зобов'язаний постійно підтримувати зв'язок з виборцями, інформувати їх про роботу ради та її органів, брати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу; вивчати громадську думку і потреби громади та брати участь у забезпеченні цих потреб; вести регулярний прийом виборців [3, ст.10].

Він має право представляти громаду і виборців та їх інтереси в місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах і організаціях; брати участь в засіданнях інших місцевих рад; порушувати перед органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими особами, правоохоронними органами питання, що зачіпають інтереси виборців та вимагати їх вирішення.

При здійсненні своїх повноважень він має право на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання; на невідкладний прийом тощо [3, ст.11].

Як повноважний член відповідної місцевої ради депутат зобов'язаний діяти в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законодавством України; брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших органів, всебічно сприяти виконанню їх рішень; виконувати доручення ради [3, ст.18]. В той же час він має широкі права, що мають йому забезпечити плідну роботу як члена місцевого представницького органу [3, ст.19].

Публічний характер статусу депутата місцевої ради виявляється і через високу ступінь його відповідальності перед виборцями і відповідною радою. Депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути відкликаний ними в будь-який час у встановленому законом порядку [3, п.2 ст.10]. Якщо депутат, як член ради, протягом року пропустив більше половини пленарних засідань або засідань постійної комісії, не виконував без поважних причин рішень і доручень ради, його повноваження також можуть бути припинені [3, ст.37].

Слід також особливо зазначити, що будучи наділеними публічними повноваженнями, депутати місцевих рад є суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. В цьому аспекті їх статус подібний статусу публічних службовців – державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та народних депутатів, тобто осіб уповноважених на виконання функцій держави [4, ст.ст.2,3,5].

Єдина суттєва відмінність в їх статусі полягає в тому, що депутати місцевих рад виконують свої обов'язки на громадських засадах з певною компенсацією їх витрат.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок про публічний характер статусу депутатів місцевих рад, який за комплексом повноважень наближається до статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Тому пропонуємо законодавчо закріпити публічний характер статусу депутата місцевих рад, з метою підвищення їх ролі в системі публічного

врядування, підвищення відповідальності перед громадами і виборцями, посилення соціальних гарантій депутатської діяльності (аж до повернення депутатської недоторканості в цивілізованих межах), що сприятиме активізації корпусу депутатів місцевих рад, їх служінню саме публічним, а не вузькопартійним або класовим інтересам.

#### **Список використаної літератури**

1. Російсько-український словник іншомовних слів / Укладач Т.П. Мартиняк; за ред. проф. А.П. Яреценка. – Харків. : Прапор, 1999. – 392 с.
2. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
3. Про статус депутатів місцевих рад : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №40. – ст.290.
4. Про боротьбу з корупцією : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №34. – ст.266.

**Максим КОСМАТЕНКО**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

#### **УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Формування нормативно-правової бази щодо системи місцевого самоврядування поставило питання про визначення правового статусу службовців, які проходять службу в органах місцевого самоврядування та особливості здійсненнями ними своєї діяльності. Посадові особи місцевого самоврядування при призначенні на посади вступають в особливі публічно-правові відносини, зважаючи на їх спеціальний статус, визначений Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Специфіка їх правового становища обумовлена переважно політико-муніципальними природою виникнення таких відносин та специфічними юридичними фактами (правовими підставами), зокрема проведенням виборів до обласних, районних, міських, селищних та сільських рад, а також конкурсним заміщенням посад.

Поняття таких відносин є порівняно новим у вітчизняному законодавстві, зважаючи на те, що зазначений закон був прийнятий у 2001 р. Він містить норми, які закріплюють правові засади проходження служби в органах місцевого самоврядування, яку, як правило, не вважають державною. Як зазначає Ю. Стариков, терміни «муніципальна служба» та «муніципальні службовці» почали вживатися разом з розвитком інституту місцевого самоврядування та розробкою теорії муніципального права, тому ці поняття можна використовувати щодо службовців, які займаються виконанням різноманітних функцій в органах місцевого самоврядування незалежно від їх назви [3, с. 144]. У зв'язку з цим, у контексті даної проблематики більш доцільним буде використання терміну «публічна служба», що передбачає не тільки державну службу, але й службу в органі місцевого самоврядування. Слід зазначити також, що відносини посадової

особи місцевого самоврядування з відповідною радою та її виконавчим органом щодо виконання посадових обов'язків регулюються джерелами муніципального права, тому до працівників цих органів не варто використовувати термін «державні службовці».

Однією зі сторін публічно-службових відносин є орган місцевого самоврядування (представницький або виконавчий), а іншою – посадова особа місцевого самоврядування (муніципальний службовець). Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Посадами в органах місцевого самоврядування закон називає: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [2].

Така практика відповідає нормативному регулюванню місцевого самоврядування у європейських країнах з урахуванням різних форм управління. Наприклад, у Швейцарії посадові особи магістрату можуть обиратися населенням муніципального утворення (загальна рада у великих населених пунктах), а муніципальна рада обирається зі складу загальної ради місцевим парламентом, тому виникнення та припинення таких публічно-правових відносин позбавлені традиційного для державної служби правового обґрунтування та оформлення. У Швеції, Нідерландах, Ісландії муніципальна рада обирається населенням, а виконавчий орган призначається радою. Для Фінляндії та Данії характерним є обрання муніципальної ради населенням, мер, який виступає муніципальним менеджером, призначається радою. В Австрії муніципальна рада обирається населенням, а мер може обиратися прямо або радою залежно від землі. У Греції муніципальний комітет обирається радою, а мер очолює список, який переміг на виборах. В Італії місцева рада та мер обирається населенням, виконавчий комітет призначається мером, який делегує йому відповідні повноваження.

Важливою ознакою, яка характерна для публічно-службових відносин між муніципальним службовцем та відповідним органом місцевого самоврядування є те, що діяльність посадової особи місцевого самоврядування підпорядкована міській раді та виконкому цієї ради, оплачується з відповідного місцевого бюджету, незалежно від галузевого напрямку діяльності. Так, відповідно до Положення про управління житлового господарства Донецької міської ради воно підконтрольне та підпорядковане міській раді, знаходиться у підпорядкуванні виконкому міської ради та міського голови, координує свої дії з відповідним управлінням Донецької обласної державної адміністрації, має права юридичної особи та фінансує свою діяльність за рахунок бюджетного фінансування. Управлінням керує начальник, який призначається на посаду та звільняється від неї міським головою. Його службово-трудова функція визначається зазначеним Положенням, а також посадовою інструкцією. Начальник управління розробляє штатний розпис працівників Управління, кошторис видатків на їх утримання у

межах ліміту чисельності та асигнувань, затверджених міською радою, має право видавати відповідні накази про призначення та звільнення з посад заступника, начальників відділів, спеціалістів апарату управління [1].

Бюджетне фінансування означає наявність відповідальності перед відповідним місцевим бюджетом, що передбачає підвищену правову відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Це пов'язане з тим, що муніципальні службовці, реалізуючи владні повноваження, задовольняє суспільні інтереси та виконує волю суспільства. Не дивлячись на те, що посадова особа місцевого самоврядування реалізує під час виконання посадових обов'язків власний потенціал, вона повинна виконувати покладені на неї обов'язки, оскільки є у публічно-службових відносинах стороною, яка повинна слугувати як публічній владі, так і суб'єктам приватного права. У зв'язку з цим посадова особа наділяється відповідними правами та обов'язками, може приймати управлінські рішення, застосовувати заходи примусу, але й водночас його діяльність обмежується певними, закріпленими законом нормами.

Удосконалення правового статусу виборних та призначених муніципальних службовців в Україні пов'язана із теоретичним та прикладним осмисленням його сутності, у тому числі й через призму аналізу правового положення державних службовців. Вищезазначене дає змогу говорити про те, що посадовою особою місцевого самоврядування є громадянин України, що володіє достатніми для виконання наданих йому функцій та повноважень кваліфікаційними знаннями, включений у порядку, передбаченому чинним законодавством, до штатного розпису структури органу місцевого самоврядування на підставі трудового договору і отримує грошову винагороду відповідно до гарантованого йому державою соціально-правового статусу.

#### Список використаної літератури

1. Положение об управлении жилищного хозяйства Донецкого городского совета. – Режим доступа : [donetsk.life.dn.ua](http://donetsk.life.dn.ua). – Назва з екрану.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
3. Стариков Ю. Н. Службное право / Ю. Н. Стариков. – М. : Бек, 1996. – 683 с.

#### **Катерина СЕРЧЕНКО**

*аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### **ПРАВОРОЗ'ЯСНОВАЛЬНА РОБОТА З ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ УЧАСНИКІВ ТА ОРГАНІЗАТОРІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ**

Досвід проведення виборчих кампаній та референдумів, що відбулися в Україні за роки її незалежності, висвітлив необхідність підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу, передусім членів виборчих комісій, виборців, кандидатів та офіційних спостерігачів. Це обумовлює розробку теоретичних засад формування правової культури учасників та

організаторів виборчого процесу та пошуку шляхів її підвищення, що сприятимуть унеможливленню масового абсентеїзму та активізації учасників виборчого процесу під час проведення виборів до органів місцевого самоврядування.

Вагомий внесок у дослідження змісту та особливостей правової культури, в тому числі культури учасників виборчого процесу, зробили такі вчені, як: Г.В. Атаманчук, Є.В. Аграновський, Ю.А. Веденєєв, О.Г. Мурашин, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілко, М.М. Рябець, А.О. Селіванов, В.Ф. Сіренко, М.І. Ставнійчук та інші. Разом з тим, питання формування правової культури учасників та організаторів у виборчому процесі залишається недостатньо дослідженим.

Практика національного законотворення характеризується частим переглядом нормативно-правових актів, обумовленого пошуком політичних компромісів перед проведенням чергових загальнонаціональних виборів, що призводить до фальсифікації результатів та зростання недовіри до роботи виборчих комісій. Тому прийшовши на виборчі дільниці громадяни повинні володіти інформацією щодо питань виборчого права, бути політично активними і свідомими. Оскільки лише свідоме застосування учасниками та організаторами виборчого процесу тих чи інших норм може бути гарантією демократичних виборів. Отже, проблема підвищення правової культури є досить актуальною і має вирішуватись як органами державної влади і місцевого самоврядування, закладами освіти і культури, так і громадськими формуваннями та інституціями. Особлива роль тут належить органам юстиції, бо саме вони, покликані брати участь у забезпеченні реалізації державної політики щодо розвитку правової інформатизації, формування у громадян правового світогляду.

Здійснення правороз'яснювальної роботи, у тому числі спрямованої на підвищення рівня правової культури учасників та організаторів виборчого процесу не повинна здійснюватись відособлено. Робота спрямована на підвищення рівня правової культури учасників та організаторів виборчого процесу має здійснюватись в постійній взаємодії з місцевими державними адміністраціями, їх управліннями та відділами, обласною, районними та міськими радами, правоохоронними органами, закладами освіти і культури [2]. Правороз'яснювальна робота спрямована на підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу має проводитись не лише під час виборчих кампаній, вона має носити постійний, системний характер та може здійснюватись у декілька способів, представлених на рисунку 1.

Провідна роль у підвищенні рівня правової культури належить засобам масової інформації. За допомогою періодичних друкованих видань, радіо та телебачення до населення має доводитись інформація щодо організації та проведення виборів і референдумів, у тому числі й відповідні рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, виборчих комісій. Сьогодні, як ніколи, засоби масової інформації мають віддзеркалювати громадянську свідомість суспільства, бути провідником соціальних і політичних змін, надавати можливість вільному конкуруванню політичних поглядів, ідей, уподобань. Забезпечення неупередженого, виваженого висвітлення подій виборчого процесу, активна участь в організації та здійсненні заходів з підвищення правової культури учасників та організаторів виборчого процесу є найважливішою функцією і завданням засобів масової інформації [3].



**Рис. 1. Способи проведення правороз'яснювальної роботи з виборчого законодавства**

Ще одним кроком підвищення правої культури є формування позитивного ставлення молоді до участі у виборах, для цього спільно з представниками молодіжних громадських організацій проводити зустрічі, конференції, семінари. Право брати участь у виборчих перегонах та стати активними учасниками виборчого процесу молодь має з 18 років, але готувати її до цього слід з шкільної парти. Для цього необхідно організувати навчання з питань законодавства про вибори в навчальних закладах, проведення серед учнів і студентів олімпіад на краще знання законодавства про вибори, а також конкурсів рефератів, курсових і дипломних робіт з цих питань. Поряд з цим в закладах культури проводити лекції, бесіди та інші заходи щодо роз'яснення законодавства про вибори [4]. Тому, на нашу думку, з метою роз'яснення наукових засад державної політики з проблем сучасної виборчої системи України пропонуємо, по-перше, рекомендувати керівництву юридичних навчальних закладів організувати читання курсу лекцій та практичних занять в установах, організаціях, підприємствах та навчальних закладах. По-друге, організувати тематичні виставки літератури з питань законодавства про вибори. По-третє, активізувати діяльність державних органів влади з роз'яснення виборчого законодавства учасникам та організаторам виборчого процесу. По-четверте, створювати належні умови для набуття широкими верствами населення знань з конституційного права, зокрема законодавства про вибори, а також навичок у застосуванні цих знань. Разом із членами територіальних виборчих комісій підвищувати кваліфікацію членів дільничних виборчих комісій, надавати їм консультативну допомогу щодо організації виборів [1]. Також особливої уваги слід призначити правороз'яснювальній роботі з виборчого законодавства державним службовцям, як безпосереднім учасникам та організаторам виборчого процесу.

Отже, усі заходи з підвищення правової культури учасників та організаторів виборчих процесів повинні бути спрямовані на створення належних умов для набуття громадянами знань законодавства про вибори та навичок його застосування на практиці, на попередження порушення законодавства про

вибори та підвищення кваліфікації організаторів виборчого процесу. Свою політичну функцію вибори можуть виконати лише за наявності розвинутої правової культури їх учасників, дієвого законодавства та неухильного його виконання всіма громадянами та посадовими особами. Від належного проведення виборів у державі залежить становлення в Україні правової, демократичної держави.

#### Список використаної літератури

1. Про вибори Президента України : закон України від 5 березня 1999 року № 474-XIV. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Блохін М. Правова культура / М. Блохін. – Режим доступу : <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/stati/tgp/144.php>. – Назва з екрану.
3. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування. – Режим доступу : <http://www.parliament.org.ua> – Назва з екрану.
4. Заводовська І. А. Формування правової культури державних службовців як запорука ефективності державного управління / І. А. Заводовська // Теорія та практика державного управління. – Х. : ХарПІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 9. – С. 245 – 247.

#### **Тетяна СТАДНІЧЕНКО**

*начальник відділу ведення  
Державного реєстру виборців,  
Індустріальна районна  
у місті Дніпропетровську рада*

### **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Система політико-правової, у тому числі управлінської, ідеології завжди відображала інтереси певних соціальних груп, що перебувають при владі. Втім, це не означає, що управління настільки політизоване й соціально орієнтоване, що не здатне виконувати загальні функції, без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Отже, їх соціальна роль і місце в спільній діяльності, пов'язаній з управлінням, постійно зростають, особливо в демократичному суспільстві [1]. Демократичне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану апіорі, а розвивається у пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігти виникненню тоталітаризму. У такому суспільстві важливе значення має оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, зокрема, застосування демократичних технологій виборів, переговорів, договорів, референдумів, вивчення громадської думки тощо, реалізація принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності.

За цих умов трансформаційна роль публічного управління полягає у забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо досягти впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Саме у цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави. Таке завдання особливо важливе для України, адже модернізація суспільства виступає і як форма, і як необхідна умова його подальшого розвитку. Однак цього не вдається зробити через некомпетентність владних структур, бюрократизацію і

корумпованість державного апарату та небажання досягти порозуміння з боку певних політичних сил.

Особливості соціального управління дають підстави для такого висновку: публічна діяльність – це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань. Інакше кажучи, публічна діяльність в соціально-позитивному сенсі – це свідомий, цілеспрямований, упорядковувачий вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивих для даної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та поставлених цілей. Важливо наголосити при цьому, що функціонування держави, а отже, і державного апарату, неможливе без організуючої ролі права. Це найважливіший регулятор управлінської діяльності незалежно від того, в якій конкретній сфері вона здійснюється. Без його регулятивної і формалізуючої функції неможливо чітко і функціонально організувати управління складними соціальними процесами, сконцентрувати діяльність державного апарату, усіх його складових. Правові відносини складаються як відносини вторинного порядку, що зумовлені досягненням оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності [2].

Натомість, адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. Тут право виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

Разом з тим, в умовах становлення і розвитку державності і формування громадянського суспільства в Україні постає усе більш актуальною потреба в створенні ефективної і дієвої системи управління суспільно-політичними процесами в країні. Це є основною метою адміністративної реформи, одним із завдань якої стало проведення корінних перетворень в системі місцевого самоврядування. Концепція адміністративної реформи виходить з того, що суспільство і держава покликані вирішувати завдання забезпечення інтересів і потреб громадян, спираючись, у тому числі, і на можливість місцевого самоврядування, що є безпосередньою формою народовладдя. Адже у системі місцевого самоврядування служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) виступає організаційним механізмом здійснення соціально-економічних перетворень на місцевому рівні, де відбуваються практично усі процеси життєдіяльності людини, задовольняються його основні життєво важливі інтереси. В цьому відношенні муніципальна служба є сполучною ланкою між державою і громадянським суспільством. Це визначає її інституціональні особливості і основне призначення – забезпечення реалізації цілей і функцій держави з усіх питань соціального і економічного управління на місцевому рівні.

Більшою мірою проблеми становлення і розвитку муніципальної служби

розглядалися з суто практичного боку – організаційного, економічного, адміністративно-територіального тощо. Тому, з наукової точки зору, видається доцільним усебічне вивчення проблем муніципальної служби, розгляд її як особливого соціально-управлінського феномену сучасної реальності, що активно впливає на усі процеси, що відбуваються в українському суспільстві. Адже іще з початку ХХ ст. активно вивчалася проблематика становлення, організації і розвитку муніципальної служби як особливого роду інституту управління, соціального інституту, заснованого на процесах самоорганізації в суспільстві.

Муніципальна служба задовольняє потреби населення в самоврядуванні і самоорганізації, кваліфікованому вирішенні завдань місцевого значення. У зв'язку з цим муніципальна служба сприяє реалізації можливостей населення брати участь в здійсненні місцевого самоврядування за допомогою виборів органів влади і управління, референдумів, сходів і зборів, конференцій тощо. Інститут муніципальної служби не стільки самостійно бере участь в управлінні місцевими справами, скільки допомагає населенню реалізовувати свої права на управління у рамках самоврядного утворення. Саме тому вирішення питань місцевого значення муніципальною службою коригується з урахуванням гарантованих Конституцією і законами прав територіальної громади і окремо взятих мешканців. Такий стан речей впливає на роботу з інформацією, підбір суб'єктів прийняття рішень, контроль їх виконання, планування, координацію дій у рамках органу місцевого самоврядування. Саме тому на нашу думку, слід визначити основні завдання становлення інституту муніципальної служби: формування муніципальної служби як соціального інституту; інституціоналізація муніципальної служби як соціального процесу; встановлення особливостей взаємодії муніципальної служби з іншими інститутами громадянського суспільства як фактора розвитку територіальної громади; розвиток кадрового потенціалу муніципальної служби як соціального інституту; підвищення відповідальності муніципальних службовців як умови розвитку інституту муніципальної служби.

Вважаємо, що особливості муніципальної служби як соціального інституту розкриваються через виконання місії сприяння вирішенню завдань місцевого значення; виокремлення соціальних функцій органу місцевого самоврядування; формування організаційно-правового та соціального статусу і ролі муніципальних службовців; закріплення принципів муніципальної служби як механізму зв'язку місцевого самоврядування і громадянського суспільства.

Надзвичайно важливо відзначити роль принципів муніципальної служби як механізму зв'язку місцевого самоврядування і громадянського суспільства, що виступає інституціональною ознакою демократизації публічного управління. Особливого значення у зв'язку з цим набувають принципи пріоритету прав і свобод людини і громадянина, рівного доступу громадян до муніципальної служби, взаємодії з громадськими об'єднаннями і громадянами, самоорганізація населення. У такому контексті визначаємо муніципальну службу як системний елемент самоврядного (муніципального) управління, що виступає як системоутворюючий чинник внутрішнього і зовнішнього соціального середовища територіальної громади, демократизації стосунків влади у взаємодії держави і суспільства. При цьому муніципальна служба виступає як самостійний інститут, що має суспільно значущі функції, систему внутрішніх і зовнішніх зв'язків з різними державними і громадськими інститутами, власне внутрішнє і зовнішнє соціальне середовище.

Відповідно до проведеного аналізу проблематики муніципальної служби пропонуємо напрямами самостійних досліджень визначити такі: оцінка ефективності вирішення посадовими особами органів місцевого самоврядування (муніципальними службовцями) питань місцевого значення; отримання репрезентативних даних про міру довіри населення до інституту муніципальної служби; характеристика знань, умінь, навичок і здібностей муніципальних службовців до здійснення функцій муніципального управління; дотримання муніципальними службовцями норм суспільної моралі, а також передбачених законодавством правил поведінки, обмежень і заборон.

1. Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право України, 2004. – №4. – С. 16 – 20.

2. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління у контексті впливу на державне управління в Україні : автореф. дис. . . д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / І. А. Грицяк ; НАДУ при Президентові України. – К., 2006. – 40 с.

**Ірина ШУМЛЯЄВА**

*к. держ. упр., доцент кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України  
Степан ЛЕГЕНЗЕВИЧ  
студент факультету менеджменту  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Існує пряма залежність ефективності державного управління від якості діяльності його кадрових служб та стану законодавства, що регулює державно-службові відносини. Аналіз наукових досліджень свідчить, що проблеми державної кадрової політики в Україні зумовлені, зокрема, послабленням контролю та вимогливості до управлінських кадрів; відсутністю цілісної системи управління персоналом, що передбачає визначальну та стратегічну ролі працівників кадрових служб в керуванні людськими ресурсами на державній службі; прогалинами та колізіями чинної нормативно-правової бази з питань державної служби. Проведення інтегрованого аналізу сучасних процесів і механізмів в розвитку державно-службових відносинах обов'язково повинно проводитись з урахуванням зазначених негативних чинників [4, с. 56 – 57].

Головдержслужбою розроблено напрями реформування державно-службових відносин, що включає ухвалення нового Закону України «Про державну службу», спрямованого на деполітизацію і департизацію державної служби. Запропонований законопроект має забезпечити одночасно політичну нейтральність державних службовців та їх лояльність до законно сформованих органів державної влади. Серед основних напрямів удосконалення проходження державної служби слід виділити модернізацію системи державного управління шляхом скорочення кількості центральних органів виконавчої влади. Це дозволить

суттєво скоротити видатки на утримання апарату державних органів, що відповідає завданню, поставленому сьогодні Президентом та урядом України. Другим напрямом є зміна пріоритетів професійної кадрової підготовки державно-управлінських кадрів у бік створення досконалої системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що розглядається як головний чинник ефективності соціально-економічних реформ. Розвиток вищого кадрового корпусу суб'єктів державно-службових відносин, забезпечення ефективного лідерства у впровадженні реформ, формування та реалізації державної політики є наступним напрямом і пов'язаний з введенням до нормативних актів такого поняття як «політична посада». Четвертий напрямок передбачає врегулювання конфлікту інтересів і запобігання проявам корупції. У зв'язку з цим, розроблено план заходів щодо впровадження антикорупційного пакета законів, що мають набрати чинність з 1 січня 2011 р. Слід зауважити, що одним з головних елементів його реалізації повинна бути широка інформаційно-роз'яснювальна компанія та систематичне навчання державних службовців щодо положень нового антикорупційного законодавства. Спрямованість п'ятого напрямку пов'язана з упровадженням електронного урядування. Запропоноване масштабне застосування інформаційних технологій в державному управлінні дасть змогу розв'язати проблему дефіциту основних ресурсів, а отже, за короткий час у кілька разів підвищити ефективність державно-службових відносин [2, с. 95 – 99].

У зв'язку з цим доцільним є вивчення та використання позитивного досвіду Франції, де система державно-службових відносин побудована на концепції держави як єдиної централізованої системи, що забезпечує ефективне управління державою із центру. Слід зазначити, що поняття державної служби у Франції набагато ширше, ніж визначено у законодавстві України. Вона включає осіб, які знаходяться на службі держави, місцевих колективів (комун) та їх адміністративних установ.

Під статус державних службовців підпадає близько чотирьох мільйонів осіб (20% населення). Їх професійна діяльність регулюється загальним та спеціальним (приватним) законодавством. Загальне законодавство (загальні статuti) містить сукупність юридичних норм, які застосовуються до всіх чиновників, зокрема це Конституція 1958 р., закон про загальний статус чиновників від 19 жовтня 1946 р., Ордонанс про державну службу від 4 лютого 1959 р., закони про права та обов'язки державних службовців від 13 липня 1983 р. та про центральну державну службу від 11 січня 1984 р. [5, с. 356]. Спеціальне законодавство (приватні статuti) визначає порядок вступу на службу та механізм її проходження у межах відповідного класу державних службовців, тобто доповнює та розвиває загальне законодавство (наприклад Інструкція 1946 р. щодо освітнього рівня та обов'язків кожного класу). Такі акти затверджуються декретами Державної ради після консультацій з Вищою радою центральної державної служби. Правові приписи щодо державно-службових відносин можуть містити рішення адміністративних суддів і Конституційної ради Франції [1, с. 47]. Крім цього, виконання повноважень державними службовцями регламентується відповідно до чотирьох категорій (класів) залежно від рівня кваліфікації, функцій та порядку комплектування.

За чинним законодавством Франції, поняття і статус чиновників не тотожний статусу службовців державного апарату. Державний службовець є поняттям більш широким, оскільки кожен чиновник є державним службовцем, але не кожний державний службовець є чиновником. Чиновником вважається посадова

особа, яка займає постійну посаду на державній службі та включена до штату державного органу. Окремо виділяють частину високопосадовців, які утворюють самостійний інститут «політичних» чиновників. Вони призначаються урядом, мають усі привілеї державних службовців, водночас досить слабо або взагалі не пов'язані з субординаційною системою державного управління.

У Франції законом закріплено ряд вимог щодо прийняття на державну службу: кандидат повинен мати французьке громадянство; бути дієздатним, тобто не повинен бути засуджений до покарання, яке містить заборону на право голосу, можливості бути обраним чи позбавленим громадянських прав; кандидати чоловічої статі повинні відповідати кодексу військової служби; умови фізичної придатності перевіряються на основі медичних довідок, які надаються уповноваженими лікарями. Спеціальні статuti можуть доповнювати ці вимоги особливими умовами доступу до штату державних службовців, що стосуються віку, диплому і стажу роботи [3, с. 124].

Динамічність просування по службі є специфічною рисою французького законодавства про державну службу. Чиновник повинен підвищувати свою кваліфікацію та займати більш високі посади. Відповідно до закону 1984 р., який закріплює списки професійної придатності та цінності кандидатів на державні посади, якщо службовець відмовляється від більш високої посади, то він може бути виключений зі списку класифікації (ст. 58). Кожен службовець, який отримує підвищення, повинен прийняти посаду, яка йому надається відповідно до його нового рангу. Слід зазначити, що на відміну від України, французьке законодавство гарантує чиновникам правову та соціальну захищеність, впевненість у майбутньому, високу оплату праці, що призводить до достатньо високого престижу державної служби та високого професійного рівня управлінців.

Не дивлячись на деякі негативні прояви (надмірна централізація управління, бюрократизм, відірваність чиновників від населення, корупція тощо), використання здобутків французької моделі державної служби є надзвичайно важливим для реформування державної служби в Україні. Нова редакція Закону України «Про державну службу» повинна закріпити провідні європейські принципи щодо ефективної мотивації діяльності посадових осіб, підвищення престижу державної служби, відкритості та інноваційного характеру кадрової політики у сфері державно-службових відносин, підвищення професійного рівня державних службовців.

#### Список використаної літератури

1. Грицяк І. А. Європеїзація державного управління / І. А. Грицяк // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 42 – 56.
2. Дубенко С. Д. Проблеми реформування державної служби в Україні / С. Д. Дубенко // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 3 – 4. – С. 95 – 99.
3. Озірська С. М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : наук.-аналіт. дослідж. / С. М. Озірська, Ю. Д. Полянський. – К. : Вид-во УАДА, 1999. – 163 с.
4. Управління персоналом: особливості застосування принципів менеджменту на державній службі / за заг. ред. Є. І. Бородіна, А. Ф. Мельника, П. І. Шевчука. – Х. : Магістр, 2004. – 124 с.
5. Французская республика. Конституционные и законодательные акты : сб. / пер. с фр. / сост. В.В. Маклаков, В.Л. Энтин ; под. ред. В.А. Туманова. – М. : Прогрес, 1989. – 445 с.

### СЕКЦІЯ 3

## Адаптація досвіду європеїзації інституту публічної служби посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи в контексті європейської інтеграції України

**Юлія АНДРІЯНОВА**

*слухач магістратури*

*факультету державного управління*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Публічні службовці у своєму професійному житті стикаються з численними конфліктами, вирішення яких прямо чи опосередковано впливає на ефективність їхньої діяльності. Тому саме з метою мінімізації негативного впливу та посилення позитивних наслідків існуючих конфліктів варто шукати дієву систему вирішення конфліктів та управління ними.

На нашу думку, цікавим та дієвим є використання досвіду країн-членів ЄС щодо вирішення конфліктів у діяльності публічних службовців – залучення фахівців-консультантів, які здійснюють консультування з питань вирішення конфліктів, зовнішньої експертної оцінки конфліктних ситуацій, поширення знань з конфліктології, проведення індивідуальних та групових тренінгів тощо. Багато консультацій проводяться із використанням мережі Internet.

Наприклад, The Governance and Social Development Resource Centre (Великобританія), серед окреслених багатовекторних тематичних сфер надання консультацій, пропонує консультування з таких конфліктних питань, як реформування публічної служби, децентралізація та місцеве самоврядування, гендерні питання, розвиток організації, оцінювання та контроль у процесі урядування, надання послуг, соціальний захист та ін. [4].

Європейський інститут публічного адміністрування (The European Institute of Public Administration – EIPA) проводить конференції, присвячені етиці та доброчесному управлінню в публічній службі, вивченню фактичних меж конфлікту інтересів («Ethics and Integrity Management in the Public Services? Exploring the Practical Dimensions of Conflicts of Interest»). Організатори даних конференцій наголошують, що незважаючи на зростаючу кількість правил та стандартів у сфері етики публічної служби, зростає ймовірність недоліків у впровадженні та реалізації цих правил та появи нових викликів «новій етичній бюрократії» [3].

Однією з головних цілей конференцій є дослідження практичних аспектів доброчесного управління в публічному секторі та більше вивчення нововведень щодо етичних правил у різних країнах та організаціях. Додатково розглядаються питання вимірювання та підвищення ефективності етичних правил та стандартів; визначення сутності «доброго» морального лідерства; пошук найбільш ефективного способу вирішення етичних дилем; організація моніторингу доброчесності управління, можливість існування незалежних органів із нагляду за етикою.

Окрім досвіду країн-членів ЄС, цікавими є аналогічні заходи у інших країнах світу. Один з департаментів влади Юкону (Канада) – Public Service Commission – використовує послугу вирішення конфліктів (Conflict Resolution Services) у діяльності як підрозділів в цілому, так і для окремих індивідів [5].

Муніципальна установа Cheshire Mediation (штат Нью-Гемпшир, США) пропонує такі послуги, як: медіація, допомога в управлінні конфліктом; сприяння (допомога) в проведенні публічних диспутів; побудова команди («Team Building»), побудова коаліції («Coalition Building») та ін. [1].

Організація Meta-Culture Consulting (Індія) пропонує досить широкий перелік послуг, пов'язаних із управлінням конфліктами [2]:

- взаємини, комунікації та аналіз конфлікту;
- медіація суперечок між внутрішніми та зовнішніми стейкхолдерами;
- схема механізму скарг для забезпечення ефективного та здорового управління конфліктами;
- лідерство для середньої ланки менеджерів та лідерів громад, бажаних розвивати здібності комунікацій, переговорів та побудови стосунків тощо.

Клієнтами даної організації, окрім великих корпорацій, міжнародних фінансових інституцій, неприбуткових організацій (NGO), є урядові інституції та державні підприємства. Це зумовлено тим, що зазначені установи потребують такої допомоги, як підтримка діалогу (Dialogue Facilitation) та побудова консенсусу (Consensus Building), у взаємовідносинах з громадськістю та приватним сектором.

Отже, на підставі викладеного можна зазначити, що з метою управління та вирішення конфліктів у діяльності публічних службовців у зарубіжних країнах застосовується консультування, експертна оцінка конфліктних ситуацій, медіація конфлікту, поширення конфліктологічних знань. Зазначені прийоми, на нашу думку, є ефективними з огляду на те, що вони передбачають залучення осіб із зовнішнього оточення установи, що гарантує неупередженість та об'єктивність у вирішенні конфліктів та досягнення поставлених цілей.

#### Список використаної літератури

1. Cheshire Mediation – Organizational Development Consulting. – Access mode : <http://cheshiremediation.org/organizationalConflictConsulting.htm>. – Title from screen.
2. Consulting services – Access mode : <http://www.meta-culture.in/consulting.html>. – Title from screen.
3. The European Institute of Public Administration. – Access mode : [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu). – Title from screen.
4. The Governance and Social Development Resource Centre : Consultancy Services. – Access mode : <http://www.gsdrc.org/go/consultancy-services>. – Title from screen.
5. Conflict Resolution Services - Public Service Commission- Government of Yukon. – Access mode : <http://www.psc.gov.yk.ca/staffrelations/conflictresolution.html>. – Title from screen.

## **ЄВРОАДАПТАЦІЯ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Конституцією України визначено, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1]. Однією з умов євроадаптації є ратифікація відповідною державою Європейської хартії місцевого самоврядування. 15 липня 1997 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, зробивши тим самим черговий крок до європейської інтеграції. Взявши на себе відповідальність за дотримання цієї міжнародної угоди, Україна визнала і гарантувала місцеве самоврядування, створюючи таким чином відповідні умови для управління на місцевому рівні та наближаючи до європеїзації інститути публічної служби.

Слід звернути увагу на те, що у різних державах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, різні підходи до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні та історичні особливості й традиції тощо [7, с. 50]. Однак, за всіх існуючих відмінностей між моделями децентралізації характерною для них ознакою є чітке законодавче розмежування функцій та повноважень на різних рівнях управління. Наприклад, до виключної компетенції держави належать, зокрема, зовнішні справи, оборона, валютна, грошова і монетна системи, залізничний транспорт, пошта, частина податкових і кадрових питань. За регіональними органами закріплена сфера питань, які держава не бере на себе. Серед них переважна частина системи освіти і культурної політики, а також комунальні (муніципальні) справи і поліцейська система [6, с. 93]. Щодо способів управління місцевими громадськими службами, то Ів Люшар, ґрунтуючись на порівняльному дослідженні дванадцяти країн співтовариства, доходить висновку, що огляд способів управління місцевими службами, з урахуванням різних доходів (більш чи менш часте використання громадської адміністрації або, навпаки, приватних підприємств), вказує на численні подібності. Якщо компетенції територіальних властей змінюються залежно від держави, то способи їхньої діяльності підпадають під однакові категорії. Жодна держава не користується нововведенням довго лише сама: так, муніципальне підприємство, скоріше німецького походження, поширюється, і не тільки в культурно близьких державах. Так само, незалежно від політичного складу більшості, поширюється тенденція до використання методів приватного управління, і навіть приватизації громадських служб. Якщо Франція, зі своїми автономними управліннями, залишається досить близькою до прямого громадського управління, то багато її сусідів (Греція, Німеччина, Іспанія, Португалія, Нідерланди та Італія) використовують поняття «муніципальне підприємство», яке досить швидко поширюється. І лише громадський характер власника муніципального підприємства відрізняє його від підприємства приватного [4, с. 284]. У цьому плані досвід зарубіжних країн корисний для України,

насамперед, щодо створення підприємств громадівської (саме громадівської, а не громадської) форми власності. Таке питання давно назріло, але в силу різних обставин, у тому числі через відсутність на рівні територіальних громад відповідних структур управління, створених за безпосередньої участі жителів населених пунктів – громадівських рад, воно й досі залишається відкритим [2]. Остаточне його вирішення, на наше переконання, напряму залежатиме від рівня життєзабезпечення населених пунктів та відповідно-управлінських послуг.

Управлінські послуги – це новий елемент взаємовідносин держави або органів місцевого самоврядування з людиною. В адміністративному праві провідних країн Заходу (Сполучені Штати Америки, Франція, Англія тощо) правовий інститут управлінських послуг є досить відпрацьованим і діє протягом багатьох десятиліть. Інститут управлінських послуг доволі точно відображає місце демократичної держави у відносинах з людиною та суспільством. Людина все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг, що надаються відповідними установами, і у зв'язку з цим їх діяльність розглядається через призму задоволення потреб та конкретних запитів споживача [3, с. 135]. Якщо місцеві органи влади надають послуги самостійно, то вони здійснюють і предметний контроль за цією сферою діяльності, однак вони також здійснюють певну діяльність в інтересах центрального уряду на агентській основі, тому важливо розрізняти послуги істинно місцеві та послуги, що здійснюються на агентській основі, так як останні потребують інших фінансових механізмів, ніж при наданні істинно місцевих послуг місцевими органами [5, с. 7].

За наявності різних підходів науковців до принципів та методів надання управлінських послуг, на нашу думку, для України необхідно скористатися, насамперед, власними розробками з урахуванням управлінських традицій та інноваційних моделей, пов'язаних в тому числі з територіальним розвитком, а також зарубіжним досвідом щодо функціонування інститутів публічної служби. Намагаючись застосувати такі новації на практиці, слід враховувати не лише реалії публічного управління в Україні, а й наявність структур публічного управління, створених за безпосередньої участі громадян – жителів населених пунктів – потенційних споживачів управлінських послуг. Поява таких структур на місцевому рівні надасть можливість підтримувати життєдіяльність населених пунктів, а також налагодити тісні взаємовідносини між державою та суспільством в особі територіальних громада сіл, селищ, міст України.

### **Список використаної літератури**

1. Конституція України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Алексєєв В.М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку: монографія / В.М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2007. – 336 с.
3. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: монографія / В.М. Бабаєв. – Х. : Магістр, 2004. – 204 с.
4. Давидов Р. Актуальні питання децентралізації державної влади в Україні / Р. Давидов // Місцеве самоврядування в Україні. – К. : Київ. книжкова друкарня наук. книги, 1994. – С. 92-97.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: Муніципальні фінанси в країнах-членах Ради Європи // Укр. місто. – 2000. – Дод. до журн. № 7. – 64 с.
6. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер; пер з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.

7. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. пос. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик – К. : «Арарат-Центр», 2001. – 176 с.

**Володимир БАЛІН**

*перший заступник начальника  
головної державної інспекції  
на автомобільному транспорті України*

**КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОЛОВАВТОТРАНСІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ  
ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ  
ДОРОЖНЬОЇ ТРАНСПОРТНОЇ ІНСПЕКЦІЇ ПОЛЬЩІ**

Європейська політика сусідства відкриває нові перспективи для партнерства, економічної інтеграції та співробітництва, зокрема підтримку в адаптації законодавства до норм та стандартів ЄС через надання технічної допомоги, обмін досвідом між державними службовцями. Слід зазначити, що ефективність діяльності органів державної влади багато в чому залежить від професіоналізму їх працівників. Тому доцільним є вивчення досвіду публічної служби в країнах ЄС.

В Україні створена Головна державна інспекція на автомобільному транспорті, що є урядовим органом державного управління, діючим у складі Міністерства транспорту та зв'язку. Начальник Головавтоінспекції призначає на посаду і звільняє з посади працівників інспекції виключно в порядку, що визначений законодавством України.

Проходження державної служби починається із вступу на державну службу. Розрізняють загальні та спеціальні вимоги, дотримання яких є необхідним для вступу на державну службу та її проходження. Загальні вимоги пов'язані передусім із правовим статусом осіб, зокрема, наявністю громадянства України. Також згідно ст.12 Закону України «Про державну службу» не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які визнані у встановленому порядку недієздатними; мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками; в інших випадках, встановлених законами України. Спеціальні вимоги висуваються до особи в залежності від сфери державної служби та конкретного виду посади, на яку особа претендує. Такі вимоги стосуються рівня освіти, кваліфікації, фахової підготовки, стану здоров'я, проходження випробувального терміну або стажування, стажу роботи, наявності вчених ступенів та звань тощо. Ст. 13 Закону України «Про державну службу» встановлює вимоги до осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця третьої – сьомої категорій, подання за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї.

Найбільш поширеним способом у сучасних умовах є конкурсний відбір. Законодавством встановлена вимога щодо необхідності здійснення конкурсного відбору на посади третьої-сьомої категорії, а це більш ніж 95 % працівників виконавчої влади. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу

регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

В основу конкурсного прийому громадян на державну службу покладено ідею об'єктивної оцінки ділових якостей працівника, принципи рівноправності, відповідності здібностей та професійного рівня вимогам конкретного виду діяльності в системі державної служби, гласності та прозорості. Рішення про проведення конкурсу в окремому державному органі приймається керівником органу за наявності вакантної посади державного службовця. Конкурсна процедура включає наступні етапи:

- 1) публікація оголошення державного органу про проведення конкурсу у пресі або поширення його через інші засоби масової інформації;
- 2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;
- 3) проведення іспиту та відбір кандидатів.

В країнах Європейському Союзу існують різні підходи до прийняття на роботу державних службовців, але основою є принцип професіоналізму кандидатів, тому доцільним є всебічне вивчення досвіду та його впровадження в нашій державі.

В жовтні 2003 року в Польщі і була створена спеціальна Дорожня транспортна інспекція (Inspekcja Transportu Drogowego) з кількістю інспекторів 235 осіб. Сьогодні в цій установі працює 585 інспекторів. Створений і успішно готує кадри спеціальний навчальний центр. Прийняття на роботу інспекторів здійснюється за процедурою, яка передбачає наступні етапи:

- 1) публікація оголошення державного органу про наявність вакансії у пресі або поширення його через інші засоби масової інформації;
- 2) прийом документів від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади;
- 3) відбір кандидатів для направлення на навчання за результатами співбесіди з керівництвом воєводського управління;
- 4) навчання в навчальному центрі інспекції;
- 5) складання іспитів;
- 6) прийняття на роботу.

Слід зазначити, що навчання триває 6 місяців. Крім теоретичних програм в навчальному центрі, що розташований під Варшавою, 50 % зазначеного терміну проходить стажування в воєводських управліннях інспекції. Велика увага приділяється питанням підвищення кваліфікації інспекторського складу. Зокрема учбовий центр щорічно навчає більш як 500 осіб, в тому числі працівників поліції.

В рамках підготовки до проведення ЄВРО-2012, та завдяки проекту twinning в Україні, налагоджена співпраця по обміну досвідом між польською та українською інспекціями. Передбачається розробка єдиних підходів до здійснення контрольних заходів на ринку автоперевезень та, як наслідок, визначення кваліфікаційних вимог до інспекторського складу.

Отже, порівняння польського та українського досвіду забезпечення прийому на службу працівників інспекції на транспорті показує, що польський досвід заслуговує на увагу і адаптацію в Україні.

## **ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ У КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЧЛЕНСТВА У СОТ**

Головні функції, які здійснює митна служба України притаманні практично всім митним службам країн світу. Але залежно від рівня розвитку та соціально-економічних потреб кожна держава визначає пріоритети між функціями та здійснює їх відповідно до національних інтересів. Саме тому згідно існуючої класифікації ВМО [2, с. 96; 5, с. 43] митниці всіх країн світу поділяються на три категорії. До першої категорії під умовною назвою «митниця для митниці» відносяться митниці, яким притаманний початковий етап організації та розвитку. Для цих митниць, що перебувають у фазі формування найбільш важливою є проблема опрацювання механізму нормального функціонування та налагодження митних технологій.

До другої категорії митниць відносяться так звані «митниці для уряду», де першочерговим і найбільш важливим завданням є фіскальна функція митниці щодо виконання максимального збирання платежів, тим самим значно поповнюючи прибуткову частину бюджету країни. Більшість митних адміністрацій країн, що розвиваються і країн перехідного періоду відносяться саме до цієї категорії, в тому числі і Україна. До третьої категорії відносяться «митниці для учасників зовнішньоекономічної діяльності», – коли митниця як сервіс і митна діяльність спроможна максимально забезпечити як інтереси підприємців, так і економічну безпеку країни. Тобто митниця повністю відповідає за все перед клієнтом і клієнт точно знає, на що він може розраховувати, які його права та обов'язки.

Аналізуючи діяльність митних органів України на сучасному етапі можна стверджувати, що українська митниця належить до другої категорії. Сьогодні, ураховуючи вагомість фіскальної функції митних органів, а також впровадження сучасних технологічних процесів здійснення митної справи, що перехід до другої категорії був здійснений наприкінці 1996 р. – під час реорганізації Державного митного комітету України та створення принципово нової структури управління в митній справі – Державної митної служби України.

Очевидно, що саме в напрямі гуманізації роботи розвиваються митні адміністрації країн світу. Сучасні тенденції світового розвитку надають поняттю «гуманізм» нового змісту, що багато в чому визначається інтеграційними процесами, які почали стрімко розвиватися з другої половини ХХ ст. і сьогодні знайшли своє практичне втілення як у міжконтинентальних (ООН, НАТО, СОТ тощо), так і міждержавних утвореннях, серед яких в останні десятиріччя найбільшого авторитету здобув Європейський Союз та пов'язані з ним інші політичні, економічні, соціокультурні, екологічні об'єднання. Отже, для успішної інтеграції до Європейського співтовариства перед митною службою України стоїть завдання функціонального наближення своєї організації та діяльності до відповідних митних структур країн Європи. Для цього необхідно забезпечити поступовий перехід української митниці з другої категорії до третьої та максимально забезпечити національні інтереси в процесі розбудови якісно нової митної служби.

Але в першу чергу, необхідно чітко визначити загальні тенденції сучасної світової митної політики та їх вплив на митну політику України. Національне митне законодавство повинно враховувати не лише конкретні особливості держави, але й керуватися розвитком міжнародного співтовариства в цілому. Отже, це складна і певною мірою суперечлива справа, але саме від її ефективної реалізації буде залежати в якій якості та на яких умовах Україна буде входити до Європейських структур.

Зараз для митної служби України першочерговим і найбільш важливим завданням є фіскальна функція, а саме – максимальний збір платежів, за рахунок яких значно поповнюється прибуткова частина бюджету країни. Однак світовий досвід свідчить, що сьогодні неможливо ефективно діяти в системі міжнародної торгівлі, не будучи при цьому членом Світової організації торгівлі (далі – СОТ) – багатосторонньої угоди між урядами 151 держав, на долю яких припадає понад 95% обсягів світової торгівлі. 16 травня 2008 року набрав чинності Протокол вступу України до СОТ – це перший крок нашої держави до інтеграції у світову економіку та торгівлю, що дає можливість для переведення торговельно-економічних відносин з іншими країнами на рівноправну, стабільну і довготривалу економіко-правову основу.

З моменту вступу до СОТ Україна має такі переваги: одержання режиму найбільшого сприяння у торговельному просторі всіх країн-членів СОТ; зменшення тарифних і нетарифних обмежень доступу українських товарів на товарні ринки країн-членів СОТ; отримання можливості захисту інтересів українських виробників згідно з процедурою розгляду торговельних спорів Світової організації торгівлі; набуття офіційного статусу переговорного процесу з створення зони вільної торгівлі з ЄС; скасування квот на експорт української продукції металургії до ЄС; доступ до дешевших комплектувальних виробів, устаткування і сировини; забезпечення недискримінаційного транзиту товарів та послуг.

Поряд з низкою переваг існують певні ризики від приєднання України до СОТ. Йдеться передусім про загострення конкуренції на внутрішньому ринку та необхідність впровадження нових норм безпеки та якості продукції. Запровадження правил СОТ у сфері стандартизації та сертифікації потребує суттєвих витрат для розроблення та впровадження нових інститутів і механізмів здійснення таких процедур. Значна частина витрат, пов'язаних із переходом до нових стандартів, припадає на вітчизняних виробників. Слід зазначити, що угоди СОТ не встановлюють вимог щодо якості товарів, які реалізуються на внутрішньому ринку – це залишається компетенцією урядів.

Але участь країни у договорах цієї системи, насамперед, означає необхідність приведення рівня ставок ввізного мита митного тарифу України у відповідність до вимог та норм СОТ, що стало однією з умов вступу України до СОТ та прийняття тарифних поступок щодо пільгових ставок ввізного мита, щорічне зниження ставок експортного мита, скасування митних зборів тощо. Ратифікувавши Протокол, Україна в тому числі погодилася і дотримання вимог щодо поступового зниження ставок ввізного мита.

Таким чином, на сьогоднішній день ми маємо об'єктивне зниження надходжень до держбюджету України від митних платежів. При запровадженні тарифних змін щомісячне зменшення надходжень до державного бюджету як наслідок приєднання України до СОТ по ввізному миту та податку на додану

вартість в середньому розраховано на рівні 12 – 16 млн. грн. Але світова тенденція щодо зменшення мита на товари абсолютно безперечна. Створення єдиного економічного простору з країнами СНД також має за мету, насамперед, забезпечення вільної торгівлі між учасниками договору. Поряд з цим, ми вважаємо, що для піднесення економіки України до рівня європейських країн та виконання державних соціальних програм, фіскальна функція митної служби досить тривалий час ще буде залишатися найважливішою. Значення цієї складової митної діяльності особливо посилюється в сучасних умовах реформування податкового законодавства України та міжнародної економічної кризи. Соціальне забарвлення фіскальної функції митниці полягає у фінансуванні державних соціальних програм, покращення добробуту кожного громадянина.

Участь країни в митному союзі ЄС вимагає доповнення системи принципів митного регулювання (ст. 4 МКУ) принципами пріоритетності й субсидіарності норм митного законодавства ЄС. Система митно-правових актів є формою митного регулювання, а тому на пряму залежить від її вихідних засад та ідей [4, с.120].

Засадчі положення формування митної політики України на сучасному етапі євро-інтеграційного процесу мають бути такими: перегляд форми участі в угоді про СЕП з урахуванням пріоритетності європейського вибору України; відмова від ідеї зміни статусу спостерігача в ЄврАзЕС, однією з цілей якого є утворення митного союзу; готовність переходу на систему попереднього електронного декларування з країнами Євросоюзу через узгодження структури Єдиного адміністративного документу ЄС і ВМД, що дозволить приєднатися до єдиної комп'ютеризованої системи транзиту ЄС (NCTS); гармонізація УКТ ЗЕД з Комбінованою номенклатурою ЄС; гармонізація Митного тарифу України з Єдиним митним тарифом ЄС; застосування на основі розширення правоохоронних функцій митних органів методу аналізу ризиків; розвиток співробітництва з діловими колами, продовження роботи зі створення «білого» списку операторів зовнішньої торгівлі в Україні з використанням принципів ЄС щодо надання операторам зовнішньої торгівлі статусу «авторизованих».

Отже, можна зробити висновок, що прискорення інтеграції України у світовий економічний простір, вступ її до міжнародних організацій та виконання зобов'язань, передбачених міжнародними угодами має одночасно забезпечити і достатні митні надходження до держбюджету за рахунок підвищення функціональної результативності митної служби. Тільки такий підхід дозволить максимально врахувати національні інтереси щодо реалізації державної митної політики.

#### Список використаної літератури

1. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. – К. : Атіка, 2002. – 160 с.
2. Ершов А.Д. Основы управления и организации в таможенном деле : учеб. пособие / А.Д. Ершов. – СПб. : СПБИНВЭСЭП : О-во «Знание», 1999. – 362 с.
3. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 160 с.
4. Митна справа : Словник -довідник. – Х. : Кн. рекламне агентство «Ра», 2000. – 320 с.
5. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / за ред. В.П. Науменка. – К. : Знання, 2004. – 403 с.

6. Слабченко М.Е. Организация хозяйства Украины от Хмельницкого до мировой войны / М.Е. Слабченко. – О. : 1923. – 192 с.

#### **Наталія КОЛІСНІЧЕНКО**

*к. держ.упр., доц.,*

*ОРІДУ НАДУ*

*при Президентові України*

#### **ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В КРАЇНАХ ЄС: АДАПТАЦІЯ ДОСВІДУ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Система державної служби в Україні виходить на якісно новий рівень, прирівнений до державної служби багатьох європейських країн, де вона є не лише почесною, а й високооплачуваною роботою. Проблема ефективності органів державного управління у нових країнах-членах ЄС та країнах-кандидатах була і залишається питанням високої політики, оскільки національні органи державного управління кандидатів стають органами державного управління ЄС. Тому реформування державної служби стало однією з найважливіших загальних реформ у країнах-кандидатах Центральної та Східної Європи. Протягом останніх десятиліть у багатьох країнах здійснюється цілий ряд фундаментальних, об'єктивно затребуваних перетворень, які визначають нові пріоритети в сфері державної служби. Важливу, якщо не визначальну, роль у становленні та розвитку ефективної державної служби грає законодавство.

Модернізація державної служби в контексті адаптації до європейського законодавства стає стратегічно важливою в умовах українського суспільства. Питання спільного адміністративного закону для усіх суверенних держав, інтегрованих у Європейський Союз, було предметом дебатів від самих витоків Європейського Співтовариства. Наразі не існує жодної спільної угоди щодо цього питання. На сьогодні ініціативи спрямовані на те, щоб порівняти «найкращі практики» в ЄС; безперервно докладаються зусилля, аби шляхом переговорів узгодити спільні норми з урахуванням адміністративної спроможності країн-членів ЄС. В 1997-му році було запущено в дію ініціативу неформального встановлення стандартів між країнами-членами ЄС у царині адміністративної спроможності, метою якої було надати серйозного значення ідеям Європейського адміністративного простору. Натомість, хоча ідея була підтримана деякими країнами-членами, в інших (наприклад, Великій Британії) вона не викликала ентузіазму. Слідом за роботою по розробці Спільних правил з Оцінки (Common Assessment Framework (COC/CAF), в 2000-му році конференцією з найкращої практики були прийняті спільні правила, які були врешті схвалені у 2001 році [4].

Зусилля з питань координації на основі COC/CAF вказують на те, що норми перебувають у процесі вибудовування, хоча і на сьогодні питання стосовно того до якої міри вони є натепер прийняті усіма країнами-членами ЄС, залишається неясним. Стверджувалося, що принципи, зазначені у вказівках від SIGMA (1999 р.) для країн Центральної та Східної Європи, прирівнюються до норм ЄС.

SIGMA взяла за основу основні принципи адміністративного права, які є загальними для країн західної Європи і які можуть служити основою для розвитку інших: 1) відповідність та передбачуваність (правова переконаність); 2) відкритість

та прозорість; 3) підзвітність; 4) ефективність та продуктивність [5, с. 8]. Натомість, можна зазначити, що «принципи» SIGMA не можуть бути названі спільними нормами ЄС, всі вони ще у процесі переговорів в самому ЄС.

ЮНЕСКО визначило стандарти міжнародної державної служби, які включають [7]:

– основні принципи: права жінок та чоловіків, чесність, толерантність, лояльність, неупередженість, такт і розсудливість, міжнародне бачення проблем, незалежність, повага до різноманітності, гендерна рівність;

– робочі стосунки: взаємоповага, обмін інформацією, конфлікт інтересів, управління персоналом, свобода асоціацій;

– відносини із країнами-членами та законодавчими органами: нейтральність, відносини з громадськістю, інформування громадськості;

– відносини зі ЗМІ: прозорість, використання та захист інформації, конфіденційність, повага різних традицій та культури, безпека;

– власна поведінка: повага місцевих законів, поза посадова зайнятість та діяльність, подарунки, винагороди із зовнішніх джерел.

Європейські стандарти державної служби визначені для системи Європейського Союзу по оцінюванню за показниками, розробленими ОЕСР/СІГМА (ОЕСД/SIGMA) з основних шести напрямів, що є предметом щорічної оцінки ресурсу державної служби, яка проводиться Європейським Союзом в країнах – кандидатах на вступ.

В ідеалі закон про державну службу слід готувати так, щоб він містив лише основні принципи та найважливіші положення. Детальні механізми їхньої реалізації повинні регулюватися постановами уряду або іншими нормативно-правовими актами, що приймаються на виконання закону [1, с. 42].

Тому SIGMA розробила спеціальні рекомендації щодо розробки (вдосконалення) законодавства про державну службу в контексті європеїзації країн [8]. Зокрема, підкреслюється важливість прийняття спеціального закону – Закону «Про державну службу», який визначає державну службу та кваліфікації, обов'язки та права державних службовців, умови їхньої праці. Такий закон потребує визначення його відношення до інших законів вищої інстанції, комплементарних чи субординаційних, наприклад, трудового кодексу, законодавства з питань пенсійного забезпечення, тощо.

Закон, який визначає державну службу, повинен містити положення щодо захисту державної служби від політичного втручання, вдосконалення якості та діяльності персоналу. Тому державні службовці повинні відповідати певним стандартам якості і діяльності.

Розроблений СІГМА (SIGMA) формат Закону про державну службу включає таке [8]: цілі, масштаб законодавства, міжурядовий менеджмент, вторинне законодавство, фактори витрат, вступ на державну службу, умови проходження служби визначення обов'язків та прав службовців, умови участі персоналу в діяльності міністерства/агенції, навчання державних службовців. У законодавстві фіксуються положення щодо забезпечення процедур переходу (транзиту) до виконання нового законодавства – тобто, чи передбачає закон необхідні дії щодо переходу від існуючих умов (які прописані в діючому законодавстві) до вимог нового законодавства.

Виходячи з принципів Європейського адміністративного простору, нормативно-правових засад реформування системи державної служби в Україні

та теперішнього стану інституту державної служби, його розвиток здійснюється в напрямку формування нового законодавства про державну службу. Тому подальшого вивчення потребує європейська практика законотворення в галузі державної служби.

### Список використаної літератури

1. Професійна державна служба – європейське майбутнє України: матеріали міжнародної конференції за участі посадових осіб України та країн Європейського Союзу, відповідальних за розроблення державної політики, у Києві 21 червня 2005 року. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 112 с.

2. Demmke Ch. European Civil Services Between Tradition and reform. / Ch. Demmke. – Maastricht, the Netherlands : European Institute of Public Administration, 2004. – 202 p.

3. Gergen D. Kellerman B. Public Leaders: Riding as Tiger // For the Public Good: Can We Fix Public Service? – Editors J. Donahue and J. Nye, Jr. – Brookings, 2003. – P.16.

4. European Institute of Public Administration (EIPA). – Access mode : <http://www.eipa.nl/CAF/Introduction.htm>. – Title from screen.

5. European principles for public administration. Sigma papers: No. 27. – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1999. – 28 p.

6. Knill C. How Europe matters. Different mechanisms of Europeanisation / C. Knill, D. Lehmkuhl // European Integration online Papers. – 1999. – №7. – Access mode : <http://olymp.wu-wien.ac.at/eiop/texte/1999-007.htm>. – Title from screen.

7. Standards of Conduct for International Civil Service. – Access mode : <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001497/149745e.pdf>. – Title from screen.

8. Synnerström S. Civil service legislation contents checklist. Organisation de Coopération et de Développement Economiques Organisation for Economic Co-operation and Development / S. Synnerström. – SIGMA, 1996. – 28 p.

### **Оксана ПЕТРЕНКО**

*к. держ.упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **Ольга АНТОНОВА**

*к. держ.упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДОСВІД ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СИСТЕМИ В ЧЕСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ШЛЯХИ АДАПТАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Досвід європеїзації адміністративних систем постсоціалістичних країн Центрально-Східної Європи та аналіз виконання вимог Європейського Союзу щодо принципів функціонування системи публічного врядування в посткомуністичному просторі являє собою результат реорганізації, послідовних

змін [1; 2; 3; 5; 6] і може бути корисним для реформування інституту державної служби України. Особливий інтерес у цьому контексті представляє досвід Чеської Республіки (далі – ЧР).

Основним результатом адміністративної реформи у Чехії можна вважати проведення децентралізації повноважень публічної влади шляхом передачі частини повноважень органів державної виконавчої влади до сфери компетенції органів місцевого самоврядування, також відбувся відповідний розподіл сфер впливу у дворівневій системі місцевого врядування – на рівнях муніципалітету (обець) та району (округ). Основний наголос робився на створенні сильних самоврядних територіальних одиниць-країв (областей). Відповідно до постанови Конституційного суду Чеської Республіки від 19 січня 1994 р. правове визначення самоврядування означає управління суспільними (громадськими справами) не державою, а публічно-правовою корпорацією [5, с. 178]. На місці проміжної, окружної ланки самоврядування постали так звані «муніципалітети з розширеними повноваженнями» [3]. Згідно з адміністративною реформою 2000 р. вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування стали 14 країв, що включають і столичний (Празький) край [1]. На чолі країв стоять гейтмани, яких обирають на сесіях представницьких органів країв.

Базовий рівень самоврядування втілюють муніципалітети, починаючи з 1990 р. кількість яких складає 6 251 муніципалітет при населенні країни у 10,3 млн. осіб. З одного боку, це обумовлено характером заселення країни, а з іншого – реакцією територіальних громад на примусове укрупнення початку 1980-х рр. Старости сіл та мери міст обираються на муніципальних зборах строком на чотири роки. З усієї кількості громад у 60% муніципалітетах населення складає менше 500 осіб, а 80% – менше 1000 осіб. Відповідно не всі муніципалітети можуть здійснювати делеговані повноваження через нестачу фінансових ресурсів та кваліфікованих управлінців. Лише 383 муніципалітети мають так звані «підзвітні» комунальні управління, за допомогою яких і виконуються ці повноваження на визначеній території, визначеній відповідним окружним управлінням.

Округ – рівень, що не призначений для самоврядування. На його території діє два типи державних органів: окружні управління та установи деконцентрованої державної влади. На окружні управління покладено спільну відповідальність за розвиток території. Головами окружних управлінь стають кандидатури, подані за пропозицією міністра внутрішніх справ за результатами конкурсу. Питання призначення та звільнення голів окружних управлінь вирішується урядом, у підпорядкуванні якому і знаходяться. Загальною координацією діяльності окружних управлінь займається міністерство внутрішніх справ. Окружні управління являють собою територіальну деконцентрацію державної влади.

Установи деконцентрованої державної влади виступають як територіальні підрозділи центральних органів влади, що підзвітні міністерствам, у сферах компетенції яких працюють. Такими установами є фінансові та митні (міністерство фінансів), праці (міністерство праці та соціального розвитку), шкільні (міністерство освіти, у справах молоді та фізичного виховання), кадастрові (Чеське геодезичне та земельно-кадастрове управління). Територіальні межі їх відповідальності не завжди співпадають з межами округів (наприклад, фінансові управління діють на 23 малих територіях). В такий спосіб досягається єдність влади на територіальному рівні – спільність спеціалізованих органів, що діють в межах окремих центральних управлінь, та окружних управлінь, що контролюються урядом в цілому.

Чіткий розподіл функцій між центральними органами виконавчої влади, їх місцевими підрозділами та окружними управліннями сприяє виконанню функцій формування державної політики, реалізації та контролю. Впровадження державної політики на відповідних територіях та надання управлінських послуг мають делегований характер і передані на місцевий рівень разом з відповідним фінансовим підкріпленням. У Чеській Республіці окружні управління виконують лише делеговані загальні функції, а місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади – спеціальні [3]. Спеціальні урядові органи управління в Чехії, що безпосередньо підпорядковані уряду, мають спеціальну цільову орієнтацію – виконують окремі чітко визначені завдання та функції державного управління в конкретних галузях діяльності, що мають вузькоспеціалізований характер, наприклад, завдання, пов'язані із вступом до ЄС і НАТО, функції контролю, надання державних послуг тощо. Функції та відповідна структура цих органів виконавчої влади визначаються урядом, який надає цим органам право видавати загальнообов'язкові (нормативні) акти в певних межах.

Окружні управління та установи неконцентрованої державної влади безпосередньо чи опосередковано підпорядковані, підзвітні та підконтрольні уряду через Міністерство внутрішніх справ Чеської Республіки, яке координує діяльність всіх органів виконавчої влади на місцевому рівні. Наприклад, в Чехії міністр внутрішніх справ має право скасувати будь-яку постанову районної адміністрації, що суперечить законодавству і актам уряду [1; 5]. Час від часу вибірковий аудит і контроль фінансової діяльності цих органів здійснює парламент через підпорядкований йому спеціальний контрольний орган.

Отже, у процесі адміністративної реформи був реалізований підхід розподілу політичних, суто адміністративних та технічно-допоміжних функцій. Виходячи з цього, членів уряду визнано політичними діячами, на яких окремими параграфами законодавства Чеської Республіки «Про службу державних службовців у адміністративних установах та винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» покладено права, обов'язки та обмеження [6, с. 269 – 387], встановлено Кодекс честі службовця [4, с. 37]. Прийнято спеціальні закони, в яких детально визначено функції членів уряду щодо розроблення і реалізації державної політики, а також їх відповідні повноваження. На основі функціонального обстеження було визначено чотири основні сфери діяльності уряду – економічну, соціальну, законодавчу та сферу безпеки. Ці сфери розподілені між міністерствами та закріплені за конкретним міністерством, яке визначено відповідальним. Відповідно до переліку секторів (сфер) діяльності уряду спеціальним законом визначено кількість та склад міністерств. Сфери діяльності міністерств не перетинаються, оскільки кожен сектор знаходиться у віданні лише одного міністерства.

Аналіз структури адміністративної системи Чеської Республіки за національними управлінськими традиціями, особливо на місцевому рівні, доводить, що в країні існують певні проблеми оптимізації адміністративно-територіального поділу, розподілу сфер управлінського впливу між муніципалітетами внаслідок їх ресурсної спроможності та відсутності єдиного законодавчого документу про єдність і цілісність інституту публічної служби. Вирішення цих проблем великою мірою обумовлений успіхом децентралізації і деконцентрації владних повноважень як ключового напрямку адміністративної реформи. Найважливішою складовою адміністративної реформи було визнано

кадровий склад служби [2]. Досвід наших сусідів свідчить про кардинальні кроки у напрямі формування нового покоління службовців-чиновників, відданих громаді, ідеї самоврядування, а не політичним міркуванням та доцільності.

### Список використаної літератури

1. Видлакова О. Политико-административные отношения в Чешской Республике / Ольга Видлакова // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / под ред. Т. Верхейна. Пер. с англ. – М. : «Права человека», 2001. – 512 с. – Гл. 6. – С. 105 – 130.
2. Зарицький О. Гартування кадрів / Олексій Зарицький // Український тиждень №45(106) від 06.11.2009. – Режим доступу. – <http://www.ut.net.ua/art/166/0/3222/>. – Назва з екрану.
3. Митровка Я.В. Конституційно-правовий статус депутата (сенатора) Чеської Республіки / Я.В. Митровка // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2005. – № 5. – С. 108 – 112.
4. Мотренко Т. Особливості стосунків між політиками та вищими державними службовцями в перехідних демократіях / Тимофій Мотренко // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки : матер. XVIII Міжнарод. Конгресу з підготовки вищих державних службовців (15-17 червня 2005 р., Київ) / Укл. С.В. Соколик. – К. : «К.І.С.», 2005. – 150 с. – С. 35 – 39.
5. Прудников А.С. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: учебн. пособ. / А.М. Прудников, Л.А. Ларина, М.В. Максютин, и др.; под ред. А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2007. – 271 с.
6. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.

### **Юрій РУБАН**

*к.тех.н., заслужений журналіст України,  
докторант НАДУ при Президентіві України*

## **НІМЕЦЬКА ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ І МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЇЇ ПІДХОДІВ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Історія Центральної і Східної Європи дає нам багато прикладів того, як демократичні процедури використовувались для встановлення найбрутальніших тираній. Знаходимо і приклади того, як ці тиранії не просто імітували демократичні процедури, а формували широку суспільну підтримку і тривалий час спиралися на неї. Це змушує зробити висновок – стабільність і розвиток демократії не можуть бути гарантовані виборчими процедурами і структурами розподілу влад. Самих лише засобів конституційної інженерії недостатньо для усталення демократії.

У пошуках гарантій стабільності демократії політична теорія і практика державного будівництва ряду країн випробували цілий ряд концептів і розроблених на їх основі політик. Досвід повоєнної Німеччини, яка демонструє прагматизм і ефективність державної політики у сфері конструювання національної ідентичності має важливе значення і для прогнозування

майбутнього Євросоюзу, і для формування адекватної української політики євроінтеграції.

В період до кінця 1960-х років ФРН перебувала в ситуації шоку від воєнної поразки, людських втрат, поділу країни, загрози нової війни. Будь-які дебати про німецьку ідентичність, її характер і корені виглядали абсолютно недоцільними в очах політичного класу і більшості суспільства. Прагматичне рішення полягало у здійсненні розриву з недавнім минулим і конструюванні нової ідентичності на основі лояльності до новостворених демократичних інститутів. Наприклад, вивчення історії було в багатьох школах ФРН замінене викладанням основ суспільних наук. Історична пам'ять, як один з ключових генераторів ідентичності, формувалася засобами державної політики на основі забуття минулого.

Студентські заворушення 1968 року продемонстрували, що ця «політика амнезії» вже не задовольняє нове покоління німців. Задане ним питання «Куди ви поділи своїх євреїв?» вимагало відповіді і стало поштовхом до тривалих і різнопланових дискусій, кульмінацією яких стали «дебати істориків» – Historikersteit, їх зміст докладно проаналізований у роботі [1].

Чому німці повірили закликам жменьки безвідповідальних нацистських демагогів і залишалися в масі своїй вірними їм до останніх днів безнадійної війни? Чи було винищення мільйонів євреїв унікальним і ні з чим не порівнюваним явищем чи в основі своєї мало щось спільне з іншими масовими знищеннями людей? Кожне з таких питань породжувало нові й нові. В українському контексті важливо відзначити, що німецькі історики ще в 80-х роках дискутували про правомірність порівняння Голокосту із «ліквідацію Сталіним куркулів».

Влада в ФРН дуже уважно стежила за цими складними дебатами і враховувала їх результати відповідно до політичних цілей. Було визнано, що злочини нацизму певною мірою походили з особливостей німецької ідентичності. Це має наслідком історичну вину і відповідальність німців за Голокост, яку мають нести наступні покоління. Звідси походить і політична позиція, яка стверджує непорівнянність злочинів нацизму і комунізму.

Це політичне визнання задало вихідні точки для оновлення державної політики пам'яті/ідентичності у період 70 – 90-х рр. XX ст. Така державна політика мала прагматичну політичну ціль – гарантувати демократію шляхом формування конституційного патріотизму, тобто відданості громадян ліберальним цінностям, сформульованим і представленим поза конкретним історико-культурним контекстом. Активним захисником такої політики виступив, зокрема, філософ Юрген Хабермас, який вважав що в Об'єднаній Європі майбутнє належить саме такій ідентичності [3, с.157].

Проте апеляція німецької політики ідентичності до ліберальних універсальних цінностей має досить вибірковий характер, продиктований, зокрема, поточною зовнішньополітичною ситуацією. В ній досі зберігаються великі сегменти забуття. Наприклад, громадяни країн Центральної і Східної Європи та СРСР, що стали жертвами нацистської агресії, не є частиною німецької пам'яті і, відповідно, політичної культури. Як відзначає Олена Степанова: «У виступах, які щороку виголошуються 27 січня в «День пам'яті жертв націонал-соціалізму», означається сталий набір жертв нацизму... Три з половиною мільйони радянських військовополонених, померлих від голоду в нацистських таборах, більше мільйона жителів Ленінграда, загиблих під час блокади, а також мільйони

радянських громадян, що стали жертвами війни на знищення, в цих виступах не згадуються» [2, с. 124].

До початку 90-х років ХХ ст. така політика ідентичності з наголосом на відданості демократичним інституціям і їх загальноєвропейському корінні, відповідала політичній ситуації. Перші проблеми виникли після об'єднання Німеччини.

Національна ідентичність НДР, що конструювалася її комуністичним режимом, описувала нацизм не як унікальну точку розриву, а швидше як закономірність розвитку імперіалізму, ще один засіб боротьби проти пролетарської революції. Після перемоги соціалізму в НДР змінилася класова природа її суспільства, її громадяни стали носіями нової соціалістичної культури і не можуть бути пов'язаними з Аушвіцем.

Щоб подолати це протиріччя двох ідентичностей державна політика спрямовувалась на забуття НДР і поширення на її колишніх громадян західнонімецького конструкта ідентичності. Проте об'єднання обґрунтовувалось саме спільністю культури та історії єдиного німецького народу, і національна ідентичність неминуче почала набувати виразного культурного, а не універсально-конституційного забарвлення. Це протиріччя мало далекосяжні політичні наслідки, індикатором яких став сплеск праворадикальних настроїв.

З іншого боку, в останні роки політики ФРН вже не можуть ігнорувати негативні результати спроб інтегрувати мусульманську громаду на основі політики мультикультуралізму. Донедавна вона розглядалась як безальтернативна проекція концепту конституційного патріотизму на політику ідентичності. Рознесене всіма світовими ЗМІ визнання канцлера Ангели Меркель що мультикультуралізм не працює, означає початок нового суттєвого повороту у здійсненні прагматичної політики ідентичності, спрямованої на захист демократії і цілісності держави.

Для України німецький досвід конструювання демократичної ідентичності має суттєве значення. Можна говорити про певну подібність завдань переходу від тоталітаризму до демократії, яке в різні часи здійснювали дві держави, про важливість вирішення завдань гарантування демократії в контексті євроінтеграції. Критичний розгляд політик пам'яті/ідентичності ФРН та механізмів їх пристосування до конкретних політичних обставин дозволяє розробити прагматичну політику національної ідентичності, необхідну для зміцнення демократичної єдності українського суспільства і реалізації національних інтересів

#### Список використаної літератури

1. Любин В.П. Преодоление прошлого: Споры о тоталитаризме: Аналитический обзор. Серия «Всеобщая история» [Текст] / В.П. Любин. РАН ИНИОН. Центр социальных научно-информационных исследований. Отдел отечественной и зарубежной истории. Отдел Западной Европы и Америки. – М., 2004. – 120 с.
2. Степанова Е. «Пожива для моего МГ»: современная немецкая литература о войне с Советским Союзом [Текст] / Елена Степанова. // Новое литературное обозрение. – №102. – 2010. – с. 124–167.
3. Хабермас Ю. Залучення іншого: студії з політичної теорії. [Текст] / Юрген Хабермас. – Львів: Астролябія, 2006. – 416 с.

**Надія РУДІК**

старший викладач кафедри  
права та європейської інтеграції  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України

### ДОСВІД ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

З огляду на масштаб реформ державного управління, питання підготовки державних службовців у сфері європейської інтеграції набувало особливої важливості для зміцнення загальної адміністративної спроможності посткомуністичних країн ЦСЄ напередодні вступу в ЄС, а також для європеїзації систем державної служби в цілому. Запорукою успішної участі у процесі вироблення політики ЄС є відповідні знання та стабільність, цілісність та безперервність функціонування системи державної служби. «Важко переоцінити важливість глибокої обізнаності в системі державного управління щодо того як функціонує ЄС. Тонке розуміння динаміки комплексних переговорів про вступ, позиції інших держав-членів та інститутів ЄС має таке ж значення, що й технічна компетентність в сфері державної політики» [1]. У цьому контексті, створення національних інститутів з підготовки державних службовців, які були підпорядковані міністерствам (у більшості випадків міністерству внутрішніх справ) або прем'єр-міністру, є спільною рисою посткомуністичних країн ЦСЄ впродовж третього та четвертого етапів європеїзації.

В угорській Національній програмі адаптації до *acquis communautaire* зазначалося, що «людський фактор відіграє вирішальну роль у розбудові спроможності державного управління ... Вимоги до державних службовців мають бути переглянуті у такий спосіб, щоб їх кар'єрне просування та гарантія зайнятості базувалися на професійних навичках і постійному оцінюванні ефективності та результативності їх діяльності» [3]. Хоча в Угорщині в Будапештському університеті економіки та державного управління був відкритий факультет державного управління, на якому навчалися майбутні державні службовці та управлінці, на державну службу продовжували приходити люди з різними дипломами, що в було характерним для англосаксонської адміністративної моделі. З огляду на це, уряд створив нову систему підготовки та перепідготовки державних службовців для забезпечення постійно високого рівня їх знань, особливо у контексті вимог ЄС. Крім того, на початку четвертого етапу європеїзації в Угорщині в грудні 1998 р. у межах Інституту державного управління при прем'єр-міністрові Угорщини була створена Академія підготовки – ключова установа для проведення тренінгових семінарів та екзаменування державних службовців. Навчально-тренінгові заходи були націлені на підготовку державних службовців до роботи у сфері європейської інтеграції Угорщини, а також до дії та взаємодії з інститутами ЄС. На четвертому етапі європеїзації, до середини 2001 р. спеціальні екзамени з управління в ЄС успішно склали близько 14 тис. службовців [5], а до програми базового екзамену з державного управління, складання якого є передумовою вступу на державну службу, були додані питання з європейських студій. Тренінги з європейської інтеграції відбувалися також й на місцевому рівні. Дуже корисними у справі підготовки угорських державних службовців стали

програми PHARE, Twinning, інші програми та проекти OECD/PUMA та OECD/SIGMA, які фінансували відповідні навчальні та комунікативні заходи, надавали доступ до сучасних спеціалізованих мереж та інформації. Взагалі, за оцінками угорських урядовців, Угорщина значно виграла від такого взаємного навчання у транснаціональному контексті.

На початку четвертого етапу європеїзації три новостворені департаменти Міністерства внутрішніх справ Чеської республіки (Реформи державного управління, Людських ресурсів та розвитку в державному управлінні, Інформатизації управління державою) в 1999 р. розробили структуру системи підготовки державних службовців, яка була затверджена урядом в червні цього ж року. На додаток до цієї системи чеський уряд в 2000 р. схвалив правила, якими поставив перед міністерствами завдання підвищення якості підготовки державних службовців. В грудні 2000 р. була завершена робота над Етичним кодексом державних службовців, який був схвалений урядом в квітні 2001 р. Крім того, освіта з державного управління стала юридично обов'язковою.

Інституційно, створення в 2001 р. в складі чеського уряду секції «Організація, кадрова робота та підготовка в державному управлінні» ознаменувало собою значне посилення важливості сфери розвитку людських ресурсів в процесах модернізації та європеїзації державного управління. У межах цієї секції наприкінці четвертого етапу європеїзації був створений Інститут державного управління, який забезпечив функціонування системи підготовки службовців з особливим наголосом на європейські справи. Разом з Інститутом місцевого управління (підпорядкований Міністерству внутрішніх справ) та іншими інститутами він утворив інституційну структуру для підготовки службовців. Крім того, до роботи у цій сфері були залучені й університети.

В Польщі найважливішим інститутом підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців стала Національна школа державного управління (KSAP), створена вже на першому етапі європеїзації в травні 1990 р. «з метою допомоги Польщі гідно відповісти на нові політичні, соціальні та адміністративні виклики та стати установою післядипломної освіти з права, економіки та управління. Національна школа щорічно випускала близько 50 осіб, які починали працювати в системі державного управління» [4, р. 35]. Випускники мали відпрацювати на державній службі мінімум п'ять років. Що стосується підготовки, то закон про державну службу забезпечив правові рамки для створення різних можливостей з підготовки державних службовців всіх рівнів з широкого спектру дисциплін. Тренінгова діяльність значною мірою була зосереджена на базовій підготовці (механізми співробітництва, координація роботи), курсах зі стратегічного менеджменту для генеральних директорів, загальних курсах (мовна підготовка та комп'ютерні навички), індивідуальному професійному розвитку та підготовці спеціалістів. В таких тренінгах могли взяти участь всі державні службовці, які хотіли удосконалити свої професійні навички та підготуватися до підвищення по службі. Інші програми тренінгів були спеціально створені для новопризначених державних службовців. Впродовж шести з вісімнадцяти місяців роботи на посаді вони мали пройти підготовчі курси, основною метою яких була підготовка до кар'єри державного службовця.

#### Список використаної літератури

1. Adapting to European Integration: Small States and the European Union, London / ed. by Hanf K., Soetendorp B. – New York: Longman. – P. 192.

2. Lippert B., Umbach G. The Pressure of Europeanization: from Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System. – Baden-Baden: Nomos, 2005. – P. 99.

3. National Programme for the Adoption of the Acquis (Hungary). – Budapest: State Chancellery Office of European Integration, 2000. – 697 p.

4. Pyszna D. The Management of Accession to the European Union – EU-Related Decision and Policy-Making in Poland. – Режим доступу: <http://www.vilaggazdasagi.hu/workingpapers/wp-128.pdf> P. 35.

5. Vida K. The Management of Accession to the European Union – EU-Related Decision and Policy-Making in Hungary. – Режим доступу: <http://www.vilaggazdasagi.hu/workingpapers/wp-128.pdf>

#### *Грина ХОЖИЛО*

*д. держ. упр., доцент кафедри*

*державного управління*

*та місцевого самоврядування*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### **ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД**

Одним із основних принципів в системі соціального виміру сучасного українського суспільства є реальна демократія європейського зразку. Публічного управління в соціальній сфері. Досвід багатьох країн світу, які перейшли до демократичної організації суспільства, доводить, що процес переходу супроводжувався надзвичайно важким пошуком таких варіантів управління закладами соціальної сфери, які найбільш ефективно забезпечували б для органів влади центрального рівня підтримку з боку місцевих органів влади та місцевих громад. Цим країнам доводилося відмовлятися від централізованого управління всією мережею закладів соціальної сфери і передавати відповідальність за ефективність їх функціонування місцевим органам управління.

У зв'язку з цим надзвичайно корисним видається акцентування уваги на окремих аспектах централізації управління в соціальній сфері, який вивчали фахівці Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління пр. Президентіві України підчас спеціального візиту до Польщі в рамках проекту «RITA – перетворення в регіоні».

Історично так склалося, що менталітет і система цінностей польського народу завжди були досить близькими до відповідних характеристик українців. Крім того, Україна та Польща мають подібність вихідних умов для початку реформ в соціальній сфері [1; 2]. Ця обставина, на наш погляд, істотно полегшує запозичення позитивного досвіду польського уряду щодо реформування системи управління соціальною сферою на прикладі сектору охорони здоров'я.

Особливістю публічного управління в системі охорони здоров'я Польщі є те, що ця система характеризується як окремий самостійний сектор економіки, яка функціонує на засадах політичної, економічної, правової, організаційної та соціальної інституалізації. Такий підхід забезпечується, насамперед, розмежуванням владних повноважень між органами влади (державними, муніципальними, громадськими) та приватними особами (приватна лікувальна

практика), які активно впливають на розвиток вітчизняного ринку медичних послуг.

Наприкінці 90-х років минулого століття в системі управління охороною здоров'я розпочалися активні реформи. Перший крок від централізованої моделі управління було зроблено шляхом делегування повноважень місцевим адміністраціям. Тобто, у 1998 р. Міністерство Охорони Здоров'я та Соціального Забезпечення разом із зменшенням рівня прямого адміністрування на всю систему охорони здоров'я суттєво зменшило свої повноваження. Адміністративні повноваження залишили лише стосовно тих медичних установ, що безпосередньо фінансувалися Міністерством: національні центри підвищення кваліфікації, національні центри лікування дітей, центри пластичної хірургії та кардіології, медичні академії, університетські шпиталі та науково-дослідні інститути.

За новою моделлю управління Міністерство несе відповідальність лише за розробку національної політики в галузі охорони здоров'я; підготовку та підвищення кваліфікації спеціалістів; визначення стандартів медичного обслуговування та нагляд за їх дотриманням медичними установами; організацію надання невідкладної медичної допомоги; організацію проведення обов'язкових профілактичних щеплень; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; лікування інфекційних хвороб.

Сьогодні у Польщі ринок медичних послуг представлений такими суб'єктами: набувачі медичних послуг – 38 млн. пацієнтів; надавачі послуг – публічні заклади охорони здоров'я (717 лікарень), непублічні заклади охорони здоров'я (120 лікарень), приватна лікувальна практика (сімейні лікарі). Фонди на утримання закладів охорони здоров'я формуються за рахунок Національного фонду здоров'я (16 регіональних відділень у кожному воєводстві) та державного бюджету. Засновниками закладів охорони здоров'я відповідно до польського законодавства, можуть бути Міністерство, воєвода, органи територіального самоврядування, релігійні установи, працедавець (наприклад, заклад охорони здоров'я Медицини Праці), Фонди, Профспілки, Товариства, а також інша державна або закордонна юридична/фізична особа.

Правовою основою публічного управління у сфері охорони здоров'я у Польщі є закон «Про послуги охорони здоров'я в закладах, які фінансуються за публічні надходження» (2004). Відповідно до закону основними принципами, що забезпечують публічне управління в системі охорони здоров'я є такі:

- рівний та загальний доступ до медичних послуг на основі суспільної солідарності;
- визначення права на послуги з охорони здоров'я через виключення – негативний кошик послуг;
- інституалізація публічного платника;
- легітимізація вимог до надавача медичних послуг на основі єдиних конкурсних дій (неперервність, комплексність, доступність, якість послуг, кваліфікація персоналу, належний рівень розвитку соціальної інфраструктури закладу та забезпеченість сучасною апаратурою, наявність сертифікату якості ISO-9000 чи сертифікату про акредитацію, ціни та кількість пропонованих послуг та їх відповідне економічне обґрунтування);
- забезпечення нагляду та контролю за фінансуванням та реалізацією медичних послуг.

Таким чином, на основі аналізу прогресивних ідей польського досвіду

децентралізації управління у сфері охорони здоров'я ми можемо сформулювати основні положення щодо їх можливого використання в Україні, зокрема: на загальнодержавному рівні – щодо підходів до фінансування на рівні органів місцевого самоврядування, розроблення засад державної політики щодо змісту медико-профілактичних програм, підвищення кваліфікації спеціалістів як в окремих галузях, так відповідно й самих управлінців, забезпечення прозорих механізмів контролю за якістю медичної допомоги; на рівні органів місцевого самоврядування – щодо фінансування закладів охорони здоров'я, формування і реалізації політики у галузі охорони здоров'я відповідно до локальних потреб, залучення місцевих громад до спільного вирішення соціальних проблем, моніторингу якості медичної допомоги на локальному рівні; на рівні закладів освіти та охорони здоров'я – щодо залучення громадськості до процесу планування розвитку цих закладів, їх ресурсного забезпечення та контролю ефективності функціонування для задоволення потреб громадськості.

1. Четыре реформы: от концепции до реализации / под ред. Л. Колярской-Бобинской. – Варшава: Oficyna Naukowa. – С. 169-295.

2. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Ел. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua>.

**Оксана ШЕЛОМОВСЬКА**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ПІДГОТОВКА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В ЛИТОВСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ**

Європейський вектор розвитку, який обрала Україна, вимагає адаптації всіх сфер суспільного життя до європейських стандартів. При цьому важливим є аналіз європейського досвіду та можливість його адаптації до українських умов. Наразі, українська система публічної служби вимагає реформування в напрямку покращення її ефективності та якнайкращому задоволенню потреб населення. Оскільки лише від кадрів державного управління – державних службовців – залежить наскільки вдало відбудеться це реформування, то вагомого значення набувають їх освітньо-кваліфікаційні характеристики. Саме тому сьогодні актуалізується проблема вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців всіх рівнів з урахуванням європейських здобутків в цій сфері.

Особливості підготовки кадрів державного управління в своїх працях досліджують українські фахівці В. Б. Авер'янов, В. П. Андрущенко, В. Г. Атаманчук, В. М. Бебик, М. Ф. Головатий, В. Г. Кремень, В. І. Луговий, С. В. Майборода, П. І. Надолішній, Н. Р. Нижник, І. Ф. Надольний та ін. Аналіз досвіду функціонування державної служби в європейських країнах відображено в публікації як вітчизняних (Н. Т. Гончарук, В. М. Мартиненко, О. Ю. Оболенський, В. М. Олуйко, О. І. Пархоменко-Кувелів, Л. Л. Прокопенко, С. М. Серьогін, М. В. Туленков, В. О. Чмига та ін.), так і зарубіжних (Д. Боссарт,

К. Деммке, Ж. Зіллер, А. Клесс, Ж. Пено, Г. Райт) авторів. Проте, незважаючи на досить велику кількість праць, чимало важливих проблем залишається поза увагою дослідників. Зокрема, в контексті європеїзації державного управління в Україні, особливий інтерес сьогодні становлять особливості підготовки державних службовців в західноєвропейських і особливо в посткомуністичних країнах Європейського Союзу. Виходячи з цього виникає потреба в розгляді систем професійного навчання державних службовців, зокрема в Литовській Республіці – що і стало метою нашого дослідження.

Основним нормативно-правовим документом, який регулює питання організації навчання та підвищення кваліфікації державних службовців Литви є Закон Литовської Республіки «Про державну службу», прийнятий 8 липня 1999 р. В ньому визначено основні принципи державної служби, вимоги при прийомі на державну службу, обов'язки та права державних службовців, принципи здійснення кар'єри та фінансові аспекти праці, відповідальність і стимулювання державних службовців, умови їх праці, а також органи, які здійснюють управління в сфері державної служби та ін. В контексті даного дослідження, на нашу думку, варто розглянути класифікацію державних службовців та їх посад, яка існує в Литві. Державні службовці поділяються на державних службовців публічного адміністрування – державні службовці кар'єри, державні службовці політичної довіри, керівники установ і замінні державні службовці – та державних службовців сфери послуг – керівники установ, державні службовці сфери публічних послуг та державні службовці, які виконують господарські або технічні послуги. В ст. 2 даного закону надано їх детальну характеристику. Відповідно до цього посади державних службовців поділяються на 4 рівні: 1) рівень «А» – посади, для заміщення яких потрібна вища освіта з присвоєнням звання магістра (вища університетська освіта) або рівноцінна освіта; 2) рівень «В» – посади, для заміщення яких потрібна освіта не нижче верхнього рівня (вища неуніверситетська освіта); 3) рівень «С» – посади, для заміщення яких потрібна освіта не нижче середньої, а також набута професійна кваліфікація; 4) рівень «D» – посади, для яких середня освіта не потрібна. Всі посади державних службовців поділяються на 30 категорій і охоплюють всі рівні таким чином, що 1-ю є найнижча категорія рівня «D», а 30-ю – найвища категорія рівня «А» [2].

З-поміж іншого, важлива увага в цьому акті приділена різноманітним аспектам навчання та підвищення кваліфікації державних службовців. Система підготовки кадрів для публічної служби складається з трьох підсистем: початкова освіта, періодичне підвищення кваліфікації державних службовців та навчання державних службовців найвищих категорій. Початкова освіта являє собою набуття знань та формування навичок осіб, які прагнуть стати державними службовцями кар'єри (державний службовець кар'єри – це державний службовець сфери публічного адміністрування, в конкурсному порядку прийнятий на службу на необмежений термін, який приніс присягу державі і має можливість в установленому порядку добиватися зайняття більш високої або іншої посади по службі). Тобто, здобуття такої освіти є обов'язковою умовою прийому на державну службу на посаду державного службовця кар'єри. Початкова освіта складається з навчання по загальним програмам, зміст яких є однаковим для всіх державних службовців одного й того ж рівня, та навчання за спеціальними програмами, зміст яких визначається особливостями конкретних посад. Періодичне підвищення кваліфікації – це поглиблення спеціальних

професійних знань і формування навичок з ініціативи державного службовця, органу або установи протягом всього терміну служби на посаді або з метою досягнення більш високої посади. Певна частина програм періодичного підвищення кваліфікації є обов'язковою. Навчання державних службовців найвищих категорій передбачає поглиблення професійних знань та формування навичок з метою досягнення найвищих категорій державних службовців.

Навчання державних службовців фінансується державою і самоврядуваннями. На планове навчання державних службовців державних органів або установ і службовців самоврядувань в державному бюджеті, бюджетах самоврядувань та інших бюджетах, в кошторисах державних фондаций і інших кошторисах використання державних засобів передбачаються кошти, які порівняно з асигнуваннями на заробітну платню державних службовців повинні складати від 1 до 5 відсотків розміру цих асигнувань. У випадку, якщо після навчання, що тривало не менше 3 місяців підряд, державний службовець покидає державну службу раніше, ніж після одного року, шляхом відставки за власним бажанням, уходу з державної служби на рік чи довше за особистими обставинами або унаслідок службового стягнення – звільнення з державної служби, протягом 3 місяців з дня, коли він покинув державну службу, він зобов'язаний компенсувати державному органу, установі або самоврядуванню пов'язані з його навчаннями витрати.

Державна стратегія навчання державних службовців встановлюється Урядом. Органи і установи відповідно до державної стратегії визначають свої пріоритети навчання державних службовців. Воно організовується відповідно до річних планів, в яких передбачаються задачі навчання, погодження з потребами державного органу, установи або самоврядування та індивідуальними побажаннями державних службовців. Міністр, відповідальний за державну службу, складає узагальнені плани навчання державних службовців державних органів або установ, одночасно передбачає засоби на навчання цих службовців, які не повинні перевищувати встановленого розміру, і надає Уряду пропозицію про включення цієї суми в проект державного бюджету. Самоврядування встановлюють стратегію навчання службовців самоврядування, відповідно до неї готують річні плани навчання службовців самоврядування і передбачають в бюджетах самоврядувань кошти на навчання службовців самоврядувань, які не повинні перевищувати встановленого розміру.

Навчання державних службовців в державних органах, установах і самоврядуваннях організовують і несуть за нього відповідальність особи, відповідальні за управління кадрами. Порядок організації процесу навчання державних службовців встановлюється Урядом або уповноваженим їм органом.

Варто відзначити, що в перші роки незалежності Литви навчання держслужбовців проводилося несистематизовано. В цей час лише тільки створювалися центри підвищення кваліфікації, досвід яких потім було враховано при розробці програм бакалаврату і магістратури з публічного адміністрування. Перша в країні магістратура державного управління була відкрита в Карнауському технологічному університеті. Наразі, підготовка державних службовців ведеться в багатьох університетах Литви. Вони реалізують академічні міждисциплінарні програми (програма бакалаврату, магістратури та докторантури), мета яких – підготовка спеціалістів публічного адміністрування широкого профілю для професійної роботи в сфері державного управління;

цільові університетські програми підвищення кваліфікації та курси спеціалізованих організацій, в яких працюють викладачі вузів; короткотермінові заходи з поширення інформації (однократні цикли лекцій, семінари, підготовка та видання спеціальних публікацій та ін.) [1, с. 12].

Вимоги до змісту програм початкової освіти, періодичного підвищення кваліфікації та навчання державних службовців найвищих категорій, порядок звіту за програмами навчання, співвідношення програм навчання державних службовців з програмами формальної освіти встановлюються Урядом або спеціально уповноваженою ним установою. Ці програми готує, впроваджує та несе відповідальність за них Інститут публічного адміністрування Литви. Його було створено 25 січня 1925 р. Міністерством внутрішніх справ та Університетом ім. Миколаса Ромериса з метою навчання і консультування державних службовців для досягнення ефективного, професійного та етичного державного адміністрування. Напрями його діяльності охоплюють підготовку та оновлення програм навчання державних службовців; навчання державних службовців; підготовку викладачів та удосконалення їх кваліфікації; методичну, консультаційну, організаційну допомогу державним і муніципальним органам (установам); дослідницькі роботи з питань навчання державних службовців; поширення культури публічного адміністрування та участь в програмах і проектах міжнародного співробітництва, пов'язаних з удосконаленням можливостей публічного адміністрування.

На основі вищевикладеного можна з упевненістю стверджувати, що професійна підготовка державних службовців відіграє провідну роль у системі державної служби Литовської Республіки. В країні існує дієва система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців всіх рівнів, яка включає в себе як спеціалізовані програми по публічному адмініструванню, так і програми інших галузей наук. Ми вважаємо, що литовський досвід підготовки фахівців з державного управління може бути корисним для побудови ефективної системи навчання держслужбовців в Україні, яка повинна включати розробку та адаптацію сучасних технологій державного управління на основі врахування як світового досвіду, зокрема литовського, історичних і культурних традицій, так і вивчення процесів, що відбуваються в Україні на сучасному етапі державотворення.

1. Домаркас В. Опыт университетов Литвы в подготовке служащих государственного управления / В. Домаркас // Теория та практика державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : В. В. Говоруха (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : ХарПДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (22). – С. 11 – 19.

2. On public service : law Republic of Lithuania 8 July 1999 № VIII – 1316. – Access mode : [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_e?p\\_id=94580&p\\_query=public%20service&p\\_tr2=2/](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_e?p_id=94580&p_query=public%20service&p_tr2=2/).

## СЕКЦІЯ 4

### Модернізація державно-службової діяльності в контексті європейських стандартів публічного управління

*Оксана БАШТАНИК*

*слухач магістратури політології  
ДНУ ім. О.Гончара*

#### ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Рівень цивілізованості будь-якої держави визначається не тільки рівнем суспільного та економічного розвитку, а й рівнем організації і діяльності публічної влади, що забезпечує керованість суспільством. Використання в науці державного управління категорії «публічна адміністрація» певним чином може відобразитися на сприйнятті предмета самого державного управління. Не викликає сумнівів той факт, що частину суспільних відносин, які мають місце у сфері адміністративних відносин, становлять управлінські відносини. В. Авер'янов вважає, що об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин, що становлять предмет державного управління, слід вважати не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта – такого, в якому уособлюється «публічна адміністрація» [1, с. 113 – 116]. Також у цих відносинах переважають не управлінські ознаки, а ознаки так званої «публічної сервісної» діяльності, тобто діяльності держави й органів місцевого самоврядування. Отже, якщо публічна адміністрація пов'язана лише з тими органами влади, які реалізують виконавчо-розпорядчу діяльність (йдеться про державні органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування), то «публічна сервісна діяльність» притаманна всім органам державної влади та місцевого самоврядування.

В адміністративно-правовій науці у багатьох країнах світу поняття «публічна адміністрація» (administration publique, public administration тощо) відіграє провідну роль. Цікавим є питання походження цього терміна. Так, вважається, що термін «публічна адміністрація» був розроблений у країнах континентальної системи адміністративного права, головним чином у Франції, а вже потім був перейнятий до адміністративно-правової науки у більшості державах [2]. Саме тому існують доволі відмінні по змісту визначення поняття «публічна адміністрація». Зокрема, публічну адміністрацію розглядають як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування); апарат управління публічними справами, який займається реалізацією цілей, визначених політичною владою; організація, яка здійснює будь-яку державну діяльність і яка не знаходиться під керівництвом ні законодавчої, ні судової влади; планована людська діяльність, спрямована на досягнення певних суспільних цілей; процес досягнення національних цілей за допомогою публічних організацій; організація та діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі,

які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади [3 – 5].

Вважається, що похідним від поняття «публічна адміністрація» є поняття «публічна служба». У багатьох країнах світу публічна адміністрація організовується та діє на основі певних принципів, зокрема таких: по-перше, централізація – передбачає, що система адміністративних органів будується за ієрархічним принципом. Тобто органи нижчого рівня підпорядковуються органам вищого рівня. Останні, у свою чергу, мають право скасовувати їх рішення, давати їм розпорядження, здійснювати контроль за виконанням таких розпоряджень. По-друге, децентралізація – передбачає передачу на місця окремих функцій публічної адміністрації; цей принцип не ставиться у протиріччя попередньому принципу, він закладений в основу місцевого самоврядування. По-третє, концентрація – передбачає, що всі владні повноваження зосереджені в одному органі, а інші управлінські структури не можуть приймати рішення на перекір такій структурі. По-четверте, деконцентрація – передбачає, що владні повноваження розділені між різними органами таким чином, що владний орган передає своїм підпорядкованим органам (особам) частину повноважень, зберігаючи за собою всю повноту відповідальності.

На сьогодні в Україні формально сформовано різні інститути публічної адміністрації (йдеться про органи та інші державно-владні інституції, підпорядковані передусім політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції). Також із набуттям Україною незалежності у державі функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Проте публічна адміністрація як інститут суспільного управління залишається закритою системою, що є почасти: неефективною, незбалансованою, великою, відокремленою від суспільства, схильною до корупції. Такий стан речей призводить до зниження ефективності надання публічних послуг як фізичним, так і юридичним особам, гальмує реалізацію державної стратегії розвитку у концепті «Заможне суспільство, конкурентноздатна економіка, ефективна держава».

Саме тому сучасна реформа публічної адміністрації викликана і політичною ситуацією, яка склалася в Україні після президентських виборів 2010 рр. та місцевих виборів 2010 року. Актуалізується завдання комплексної реформи публічної адміністрації, яка повинна вирішити завдання щодо: формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади; організації створення системи професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби, тобто служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; створення системи фінансово самодостатніх органів місцевого самоврядування; орієнтації роботи органів публічної адміністрації на обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян. Отже, йдеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації.

Врешті решт, мова йде про гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та підзвітності суспільству. Сьогодні, на жаль, можна констатувати про практичну відсутність контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації; тобто громадяни України практично позбавлені такого права. Створення нової публічної адміністрації (точніше реформування старої публічної адміністрації) вимагає також реформування адміністративно-

територіального устрою та місцевого самоврядування, насамперед, в інтересах громадян України. Втім, перші кроки вже зроблені – у першому читанні Верховна Рада України у листопаді 2010 р. ухвалила законопроект про доступ до публічної інформації [5]. Цей законопроект визначає межі та способи державного регулювання щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення інформації, її охорони та захисту. Основним принципом діяльності держави в інформаційній сфері є забезпечення свободи вираження поглядів і переконань, відкритості, доступності інформації та свободи обмінюватись нею, достовірності, повноти і точності інформації, законності створення, збирання, одержання, зберігання, використання і поширення інформації, своєчасності надання інформації за запитом, охорони та захисту інформації, захищеності особи від втручання у її особисте та сімейне життя, інформаційної безпеки України. Доступ до інформації про діяльність та рішення суб'єктів владних повноважень, здійснюється у такий спосіб: оприлюднення інформації у засобах масової інформації та в офіційних друкованих виданнях; надання інформації за запитами; розміщення інформації на офіційному веб-сайті в мережі Інтернет; надання інформації через інформаційні служби суб'єктів владних повноважень.

#### Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В.Авер'янов // Право України, 2004. – №5. – С. 113 – 116.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю.П., Кізіма Н.В., Коваленко В.Л. Виконавча влада і адміністративне право / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького / Вадим Борисович Авер'янов (ред.). – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
4. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П.Битяк, В.М.Гаращук, О.В.Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П.Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
5. Верховна Рада України прийняла за основу законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення доступу до публічної інформації). – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

*Людмила ВОЛОШЕНЮК*

*здобувач кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК НАПРЯМ РАЦІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН**

Сучасна реальність, перманентна трансформація в межах Української держави (у тому числі й іноді суперечлива з позицій зміни політичних еліт), реалізація можливостей ресурсного забезпечення системних реформ з особливою гостротою поставили питання якості професіоналізації кадрового

забезпечення державного управління, затребуваності професійно-особових здібностей людини. Адже в умовах глобалізації без ефективного використання інтелектуально-кадрового потенціалу, якісно нового кадрового наповнення органів влади неможливі інноваційний прорив держави в розвитку, досягнення нашої економікою конкурентоспроможності у сучасному світі.

Сучасна практика функціонування державної служби свідчить про наявність несприятливих тенденцій і процесів в системі державного управління в Україні: зберігається невідповідність структури професійного потенціалу суспільства змісту і характеру праці в нових соціально-економічних умовах; наявна стихійність у формуванні механізмів затребуваності професійних можливостей людей; переважання суб'єктивістських, протекціоністських і корпоративних засад у вирішенні кадрових питань, що створює основу для депрофесіоналізації кадрів, передусім на державній службі. Існуючий механізм правового регулювання кадровими процесами не дозволяє повністю сконцентрувати кадрові ресурси на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку, домагатися ефективнішого їх використання. Внаслідок цього відбувається зниження професіоналізму державного апарату, довіри населення до органів влади, відтік кваліфікованих кадрів.

У пошуках нового підходу до управління персоналом державної служби увага науки державного управління фокусується, передусім, на професіоналізації кадрового забезпечення. Ідея зміцнення державності і знаходження оптимального поєднання ринкових механізмів і державного управління стала сьогодні ключовою проблемою в політиці модернізації державного управління і державної служби [1]. Одним з пріоритетних стратегічних завдань реформування державної служби є формування професійного, компактного, ефективного апарату органів державної влади. Це обумовлено прагненням включити стимули підвищення професійного рівня цивільних службовців, відповідальності за якість їх професійної діяльності.

Нині визначилися ряд напрямів у вивченні проблем правового регулювання кадрового забезпечення системи державно-службових відносин. Загальним для цих підходів є затвердження зростаючої пріоритетності людини в управлінському процесі. Проте нерідко кадрове забезпечення і його роль в соціальному управлінні досліджується вузько, односторонньо, а іноді і поверхнево. Саме тому удосконалення і практичне застосування критеріїв якості професіоналізації кадрового забезпечення, їх використання в діяльності державних структур покликана стати найважливішим інструментом підвищення ефективності органів влади. Мета такої кадрової політики полягає в тому, щоб забезпечити максимальний приріст знань і професійного досвіду фахівця і раціонально їм розпорядитися в інтересах розвитку суспільства і ефективної організації держави.

Представники наукового підходу, традиція якого переважає в західній літературі (остання третина ХХ ст.) до теперішнього часу, розглядають професіоналізм в системі управління як різновид соціальної поведінки суб'єкта і визначають його в термінах актуального каузального зв'язку. Науковці, які займаються структурно-функціональним аналізом соціальних явищ, професіоналізм влади розглядають як можливість досягнення соціальними структурами громадських цілей через реалізацію своїх професійних функцій. Втім, вже у другій половині 90-х років була розроблена концепція професіоналізації як цілісного, безперервного процесу становлення особи як

фахівця і професіонала. Нині поняття професіоналізації кадрів доповнюється побудовою структури управління, яке орієнтоване на професіоналізм органів державної влади, розробку програм професійної освіти. Увага дослідників, значною мірою, зосереджена на вивченні соціальних функцій держави і його кадрового корпусу, їх системних характеристик і специфіки, адекватного функціонування і розвитку, причин депрофесіоналізації та професійної девіації.

Саме тому важливим є визначення об'єктивної потреби у формуванні такої системи кадрового забезпечення державно-службових відносин, яка була б ціннісно-мотивованою на ефективну взаємодію з громадянським суспільством, надання державних послуг громадянам і організаціям. В основу такого підходу при розробці методологічних питань професіоналізації покладена орієнтація не лише на сам процес включення людини в сферу професійної діяльності, але і на вивчення наслідків, які виникають при оволодінні професією, збагаченні громадської практики різновидами професійної праці. Отже, досягнення теорії державного управління відкривають можливість досліджувати професіоналізацію з точки зору функціонування системи кадрового забезпечення.

Правове забезпечення державно-службової професіоналізації має бути детермінована, на нашу думку, в трьох основних аспектах: по-перше, як соціальне явище, що характеризується якісними і кількісними змінами в професійному контексті державно-службових відносин; по-друге, як процес оволодіння людиною конкретно професійною діяльністю, як процес включення його в професійну сферу і, як наслідок цього, набуття ним необхідних професійних якостей у сфері державно-службової діяльності; по-третє, як система соціальних інститутів, регулюючих процес оволодіння людиною професійної ролі і забезпечення можливості ефективного використання свого потенціалу. Під соціальними інститутами професіоналізації ми пропонуємо розуміти певну організацію державно-управлінської діяльності, покликану здійснювати дію, що управляє, на процеси відтворення, формування і раціонального використання професійних можливостей державного службовця.

Професіоналізація як характеристика якості кадрового забезпечення професійної діяльності державних службовців інтегрує як мінімум, три «соціальних чинника»: мотив, мета і норми. Мотив – спонукання до діяльності, в основі якого лежить процес вибору суб'єктом того або іншого типу професійної поведінки, механізмів виникнення та реалізації. Мотиви можуть бути цільовими (прагнення до певного результату), ціннісними (наслідування норм і цінностей). Мета виступає як регулятор професійної поведінки, мотивуюча діяльність до певної поведінки людини. Норми професійної діяльності – це зразок, принцип діяльності, визнані і задані соціальною організацією (системою, групою). Якщо цілі державно-службової діяльності здійснюють загальну, стратегічну регуляцію професійної поведінки, то норми вказують, які вчинки, які дії потрібні для реалізації цілей. Отже, норми державно-службових відносин спільно утворюють ціннісно-нормативну систему, що перетворює потреби людини і лежить в основі професійної культури. Ціннісно-нормативна система в професійній сфері виявляє себе головним чином через ціннісні установки суб'єкта (індивіда, групи, суспільства в цілому). Саме тому професіоналізація державно-службових відносин може бути раціональною і ірраціональною. Раціональний тип кадрового забезпечення припускає аналіз і вибір ефективної дії для досягнення загальної мети державної служби.

Ірраціональний тип ґрунтується на принципах дискреції, без попереднього розрахунку ефективного результату.

Отже, доцільно виділити основні типи професійної поведінки державних службовців: рухлива рівновага – збереження балансу при будь-яких змінах у правовому регулюванні державно-службових відносин, оновленні і дотриманні традицій в професійному просторі; консервативний тип – збереження традицій, існуючих правових засад; прогресивний тип – оновлення, зміна професійного простору.

Саме тому професіоналізація кадрового забезпечення державної служби є єдністю складових елементів в системі кадрового забезпечення державно-службових відносин, їх властивостей, протиріч і тенденцій, взаємозв'язків елементів між собою і середовищем. Усе це обумовлює їх існування, розвиток і зміну. Взаємозв'язки відбивають взаємообумовленість, залежність між інтегративними процесами в системі державно-службових відносин, їх послідовність. Таким чином, упорядкованість системи професіоналізації досягається за рахунок того, що організація державно-службових відносин формалізує саме правове своє регулювання. Система, знаходячись в мінливому стані самоорганізації, вимушена постійно удосконалювати норми діяльності. У цьому сенсі професіоналізація реалізується в регуляції, що є постійною основою системи державної служби, а результатом є державно-службові відносини такого рівня, кількісні і якісні характеристики якого відповідали б цілям і завданням (задовольняли потреби) організації.

1. Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки : Проект Голодержслужби України. – Режим доступу <http://www.guds.gov.ua>.

### **Світлана ГАНОЦЬКА**

*аспірант кафедри публічного  
адміністрування та кадрової політики  
ХРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ**

Традиційні бюрократичні методи публічного управління під впливом змін соціально-економічних умов сучасного світу поступово наповнюються та нарощують більш гнучкі інструменти для оптимізації – системи управління якістю в органах державної влади, які більш ефективні ніж в інших сферах діяльності оскільки, універсальні вимоги до систем менеджменту якості не враховують специфічних особливостей, які прийняті в галузі. Стандарт призначено для вирішення організаційних та управлінських завдань, і в цьому сенсі існує визначена відірваність від матеріального виробництва. Сам стандарт достатньо формальний, а саме це не задовольняє керівників провідних галузей виробництва, оскільки саме для них важливий вихід продукції на міжнародний ринок, тому для них необхідно розвиток системи управління якістю згідно вимог МС ISO 9001:2000 вести за двома напрямками генеруючими в одну систему: універсальним – на базі МС ISO 9001:2000, та спеціальним, орієнтованим на

виконання спеціалізованих вимог, оскільки розробка системи менеджменту якості з наступною сертифікацією досить витратна частина бюджету організації і не вимірна з результатами [1, с. 300].

Відповідно до статті 1 Закону «Про державну службу в Україні» державна служба – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Ключовим словом тут є «виконання», що означає не просто роботу, яка вимірюється часом або кількістю підготовлених документів, а формування владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об'єктами, що ними управляються. Державна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для державного службовця професією – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження. У межах цієї професійної діяльності реалізується компетенція державних органів. Ця діяльність направлена на забезпечення функціонування державних органів та полягає у виконанні службових обов'язків.

Державна служба в контексті запровадження системи управління якістю призначена для здійснення загальних, традиційних, «стандартних» для всіх сфер діяльності державно-службових функцій, які не мають галузевої специфіки (наприклад, діяльність персоналу в адміністрації області, відділах міністерств і державних комітетів) або спеціальної – це реалізація спеціально встановлених у нормативних правових актах повноважень службовців, котрі обіймають посади в державних органах, які мають яскраво позначену галузеву компетенцію, що накладає відбиток на практичну діяльність персоналу (наприклад, суддя, державний нотаріус, дипломат).

Аналіз зарубіжного досвіду дозволив виявити головні підходи і принципи, які використовуються в світовій практиці, для проведення реформ в державній службі. До них можна віднести:

- проведення реформ виконується у відповідності з чітко встановленими принципами;
- керівництво реформами покладається на державний орган вищого рівня, безпосередньо підзвітний главі держави чи уряду;
- проведення реформ супроводжується створення розгалуженої мережі дослідних, консультативних, тренінгових та інших підтримуючих структур;
- проведення реформ супроводжується широким застосуванням передових інформаційно-комунікаційних технологій;
- процес удосконалення державно-службової діяльності пов'язаний з використанням на практиці «зворотного зв'язку», «єдиного вікна» із споживачами;

– процес удосконалення державно-службової діяльності в контексті переходу на відносини «влада-державний службовець-споживач» займає довгий період.

Для ефективного здійснення планових перетворень в системі публічного управління у контексті європейських стандартів публічного управління саме на компетентність державних службовців та їх кваліфікацію потрібно приділяти увагу. Повинно бути передбачено чітку регламентацію рішень і дій відповідними інструкціями, які забезпечують: однаковість, безперервність, стабільність діяльності державних службовців. Професійна діяльність державних службовців, як правило, передбачає цілий спектр дій, а продуктивність праці в більшому

ступені залежить від поведінки, в той час як особистісний фактор не грає важливої ролі.

Труднощі, з якими стикаються державні службовці в своїй професійній діяльності, пов'язані з корекцією кожного виду діяльності, регламентацією дій, спрямованості зусиль, використання навичок для підвищення результативності роботи.

При впровадженні системи управління якістю кожен вид діяльності прописаний в конкретний алгоритм: кожен службовець може виконувати зазначені дії відповідно до своєї кваліфікації, тобто до рівня експертних знань та навичок, які необхідні для компетентного виконання даного виду діяльності. Кваліфікація залежить від того, яким чином аналізуються дані, які в свою чергу залежать від проблематики та характеру конкретної ситуації, оскільки для діагностики проблем, розуміння взаємозв'язків та здатності передбачувати необхідна відповідна кваліфікація та вміння.

На сьогоднішній день існують три основні напрями запровадження системи управління якістю, а саме: це те що саме відбувається наразі в органах державної влади та місцевого самоврядування – у відповідності до норм чинного законодавства розробити формальний пакет документації, відповідної до стандартів ISO серії 9000 з подальшим проведенням робіт щодо їх впровадження [2,3].

Другий напрям пов'язаний із спробами модифікувати існуючі управлінські стандарти органу державної влади і привести їх у відповідність до міжнародних стандартів ISO серії 9000 з урахуванням особливостей певної сфери діяльності [4].

Для реалізації третього напрямку необхідно виконати об'єднання робіт не лише зі створення системи управління якістю, але водночас створення умов для її ефективної роботи. Це означає необхідність створення таких виробничих відносин, які засновані на зацікавленості виробника у задоволеності замовника. Причому, ця зацікавленість повинна виходити як від вищого керівництва органу державної влади, так і від усього персоналу. При цьому поняття «якість» розглядається не тільки по відношенню до послуги, але і на кожному етапі життєвого циклу її виготовлення. Третій напрям впровадження стандартів ISO серії 9000 дозволяє отримати оптимальну результативність і ефективність від функціонування системи управління якістю органу державної влади.

#### **Список використаної літератури**

1. Москвин В.А. Управление качеством в бизнесе: рекомендации для руководителей предприятий, банков и риск-менеджеров / В.А. Москвин. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 383 с.
2. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах державної влади : постанова Кабінету міністрів України № 614 від 11 трав. 2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 20. – С. 19.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : указ Президента України № 278/2004 від 5 березня 2004 р. // Офіц. вісн. України. – 2004. - № 10. – С. 31.
4. Системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000:2000) // Стандарт – Держстандарт України. – К., 2001. – С. 8.

**Наталія ГНИДЮК**  
аспірант ХарРІДУ НАДУ  
при Президентіві України

### **ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Поточний переговорний процес щодо укладення нової посиленої угоди між Україною та ЄС координується спеціальною делегацією висококваліфікованих делегатів, що ведуть переговори, під керівництвом Заступника міністра Міністерства закордонних справ. Така система із спеціальною делегацією є прийнятною, поки йде переговорний процес. Коли договір набере чинності у всіх аспектах, а інтеграція в ЄС стане питанням порядку денного, виникнуть проблеми із моніторингом.

Із подальшим посиленням відносин із підписанням Нової посиленої Угоди ЄС – Україна, особливої уваги може заслуговувати налагодження зовнішніх відносин із установами ЄС. Наприклад, забезпечення прямого доступу галузевих міністерств до Постійного представництва в Брюсселі, чи навіть сприяння налагодженню прямих контактів в ЄК та інших установах ЄС (що вимагає вдосконалення знання іноземної мови державними службовцями, які займаються питаннями ЄС).

Систематичне та постійне навчання – одна із передумов розвитку державної служби, що базується на сучасних принципах управління та професійних навичках високої якості.

Щоб мати функціональну систему навчання державних службовців з питань ЄС, керівництво держави має досягти таких цілей:

- розглянути нагальні, середньострокові та довгострокові цілі для вдосконалення підготовки фахівців у сфері ЄС;
- визначити пріоритети навчання та навчальні програми різних типів та рівнів керівництва, які б гарантували відповідне та своєчасне навчання з питань ЄС із розвитком процесу європейської інтеграції держав (включаючи формування кваліфікованих викладацьких кадрів на місцевому рівні через програму навчання викладачів);
- визначити основні принципи організації та координування навчання з питань ЄС;
- визначити основні принципи викладання та фінансування навчання з питань ЄС;
- напрацювати відповідні методи для навчання з питань ЄС.

Координаційна установа з питань навчання державних службовців щодо питань ЄС повинна визначити пріоритети навчання державних службовців, ввести в дію та забезпечити контроль навчання державних службовців, а також бути джерелом розповсюдження інформації про ЄС та відповідних аналітичних технік для галузевих міністерств та відомств.

Не зважаючи на програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України 2008-2011 років, немає чітко визначеної стратегії підготовки та загальної оцінки потреб у підготовці з питань європейської інтеграції на рівні керівництва [1, с. 132].

Стратегія повинна базуватися на чіткому розумінні цілі та бажаного

кінцевого результату підготовки і перепідготовки державних службовців у сфері євроінтеграції. Стратегію слід буде узгодити із усіма ключовими зацікавленими сторонами. Вона повинна визначати тих посадовців, яких вона стосуватиметься, та визначати чітко, хто має пройти підготовку, з яких питань, як і до якого терміну.

Стратегія повинна визначати єдину навчальну систему підготовки державних службовців, зацікавлених у вирішенні питань Євросоюзу, забезпечувати всеохоплюючу, відповідну та своєчасну підготовку з питань ЄС (включаючи підготовку викладачів) у відповідності до пріоритетів Порядку денного асоціації Україна-ЄС.

Стратегія повинна визначати пріоритети підвищення кваліфікації державних службовців стосовно різних кваліфікацій в справах ЄС, визначати необхідний мінімальний рівень знань та тип підготовки, основні принципи менеджменту та координації процесу підготовки, надання необхідних фінансових ресурсів, принципи фінансування, та засоби, які б забезпечували участь у підготовці, збалансовуючи загальне робоче навантаження. Повинні бути чітко окреслені критерії моніторингу якості підготовки і перепідготовки державних службовців у сфері євроінтеграції.

На даний час, необхідний механізм на рівні керівництва держави щодо визначення спільних пріоритетів навчання з питань європейської інтеграції та інструментів взаємодії між основними координуючими закладами з європейської інтеграції – Міністерство економіки України, Міністерство юстиції України, Міністерство закордонних справ України, Бюро європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України та ключовими інституціями, що відіграють важливу роль у навчанні з питань європейської інтеграції – Міністерство освіти та науки України, Голодержслужбою України та Національною академією державного управління при Президенті України (НАДУ). Тоді як МОН несе офіційну відповідальність за підготовку програми щорічної підготовки і перепідготовки державних службовців у сфері євроінтеграції, а також її втілення та моніторинг, жодна із провідних інституцій не несе головної відповідальності за розробку стратегії підготовки з питань європейської інтеграції зі сторони керівництва, яка б визначала пріоритетні потреби підготовки чи мала б статус центрального інституту підготовки державних службовців на рівні керівництва державою.

1. Тамм А. Є., Дзюндзюк В. Б., Стрельцов В. Ю. Україна – ЄС : розвиток відносин та основні напрями співробітництва : навч. посіб. / за заг. ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – С. 81 – 116.

**Інна ГОЗ**

*слухач ДРІДУ НАДУ*

*при Президенті України*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ЗАВДАННЯ**

Конкурентоспроможність України, сталість її розвитку, належний рівень життя громадян поряд із іншими чинниками суттєво залежать від ефективності функціонування системи державної служби. В Україні інститут державної служби

почав формуватися з набуттям незалежності, проте й на сьогодні існує низка проблем. Нормативно-правова база, яка регулює сьогодні діяльність державної служби України, багато в чому вичерпала свій потенціал і стримує її розвиток. Для подальшого свого розвитку чином, система державної служби в Україні повинна вийти на якісно новий європейський рівень, стати інститутом взаємодії між державою та суспільством.

Проблема реформування системи державної служби в Україні розглянута в працях Авер'янова В., Гончарук Н., Задорожної М., Лемак В., Малиновського В., Мотренка Т., Нижник Н., Оболенського О., Серьогіна С., Тertiшної О. та ін.

В Україні основи державної служби, умови вступу на державну службу, порядок її проходження та припинення, правовий статус державних службовців визначено в Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 року № 3723-ХІІ [1]. Через те, що цей закон був прийнятий ще на ранніх етапах державотворення в Україні, він значною мірою не відповідає сучасним потребам суспільства та держави.

З метою вдосконалення функціонування інституту державної служби Указом Президента України від 14.04.2000 № 599 було затверджено Стратегію реформування системи державної служби в Україні, реалізація якої була розрахована на період 2000-2004 років і спрямовувалась відповідно до щорічних заходів, які схвалені Указами Президента України від 26.07.2000 № 925, від 19.11.2001 № 110, від 24.12.2002 № 1211, від 05.01.2004 № 4. Для реалізації положень за період 2000-2004 років Головним управлінням державної служби України разом з іншими зацікавленими органами було розроблено і впроваджено понад 35 нормативно-правових актів з питань державної служби, з них: 2 Закони України, 9 Указів Президента України, 12 постанов Кабінету Міністрів України, 5 розпоряджень Кабінету Міністрів України, 10 проектів нормативно-правових актів. Одним із напрямів реформування системи державної служби було визначено приведення її у відповідність із стандартами Європейського Союзу. Відповідно до цього було розроблено Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, яка схвалена Указом Президента України від 05.03.2004 № 278 і стала основою для розвитку та модернізації інституту державної служби.

Для забезпечення подальшого розвитку та підвищення ефективності виконання державною службою завдань і функцій держави у Головному управлінні державної служби України було розроблено Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки, яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.06.2004 № 746. Виконуючи пріоритети, визначені у Програмі розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки, було розроблено комплексний План модернізації державного управління; сформовано та затверджено Реєстр державних функцій центральних та місцевих органів виконавчої влади; створено Раду керівників кадрових служб центральних органів виконавчої влади як консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України; впроваджено інструменти інституційної розбудови Європейської Комісії Twinning і TAIEХ; впроваджено комплексне підвищення кваліфікації державних службовців у рамках щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець»; впроваджено систему електронного документообігу в центральному апараті Голодержслужби [5].

Для подальшого реформування системи державної служби в Україні було

розроблено та обговорюється низка проектів нормативно-правових актів, що сприятимуть реформуванню державної служби в Україні, а саме Закон України «Про державну службу» (ґрунтується на новому розумінні професійності державної служби); Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 – 2015 роки (метою якої є побудова ефективного моделі врядування на загальнодержавному і регіональному рівні через оптимізацію системи органів виконавчої влади та розвитку системи державної служби); Стратегія державної кадрової політики України (визначає, що головною метою кадрової політики у державному управлінні є побудова професійної, політично нейтральної державної служби, служби в органах місцевого самоврядування європейського зразка, які здатні утримувати кваліфіковані кадри та відповідатимуть потребам суспільства, ефективно надаватимуть послуги населенню).

Проте, необхідно підкреслити, що зазначені кроки так і не вирішили ключових проблем в системі державної служби. Основними завданнями реформування системи державної служби, враховуючи європейський досвід реформування, залишаються наступні:

- необхідно визначити на законодавчому рівні коло осіб, на яких поширюється законодавство про державну службу, удосконалити класифікацію посад державних службовців, виділивши політичні, адміністративні та патронатні посади, забезпечити політичну нейтральність державних службовців, що займають адміністративні посади в органах виконавчої влади;

- необхідно запровадити стандарти професійної діяльності державних службовців та конкретні вимоги щодо надання державних послуг; визначити на рівні закону перелік державних послуг, що надаються посадовими особами органів виконавчої влади, порядку їх надання, визначити критерії оцінки якості надання послуг; запровадити систему «електронного урядування»;

- необхідно підвищити професійний рівень державної служби, удосконалити систему професійного навчання державних службовців; включати до кадрового резерву перспективних випускників вищих навчальних закладів, що бажають працювати у сфері державного управління.

- необхідно підвищити престиж державної служби та рівень відповідальності службовців за виконання покладених на них обов'язків.

Отже, на нашу думку, подальше реформування системи державної служби України повинно бути спрямоване, головним чином, на адаптацію цього державно-правового інституту до європейських стандартів відповідно до Концепції з адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС та Концепції розвитку законодавства України про державну службу, що потребує розробки нового законодавства про державну службу. При цьому особливу увагу слід звернути на законодавче розмежування політичних і адміністративних посад а також на врегулювання правового статусу вищого корпусу державної служби та законодавче закріплення дієвих механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі та проявів корупції.

#### Список використаної літератури

1. Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3723-12](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=3723-12).
2. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні : указ

Президента України від 14.04.2000 № 599/2000. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=599%2F2000&p](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=599%2F2000&p).

3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : указ Президента України від 05.03.2004 № 278/2004. – Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg).

4. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 № 746. – Режим доступу : [zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF&p](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF&p).

5. Аналітична довідка щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні. – Режим доступу : [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua). – Назва з екрану.

**Тетяна ДЕМЧЕНКО**

*слухач ДРІДУ НАДУ*

*при Президентіві України*

#### АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ МОТИВАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Завдання підвищення ефективності державно-службових в Україні – одна з пріоритетних проблем, яка стоїть на порядку денному у ХХІ столітті. Одним із основних факторів, які сприяють створенню ефективно-функціонуючого державного механізму є мотивація. Це обумовлює потребу теоретичної розробки методологічних основ підвищення ефективності державно-службових в українських реаліях та обґрунтування дієвості використання мотивації як фактора підвищення ефективності державно-службових.

Актуальність цієї теми посилюється ще й з врахуванням євроінтеграційних прагнень України, адже реформування національної державної служби, повинно відбуватись із врахуванням досвіду поліпшення державної служби в країнах ЄС.

Проблеми мотивації державних службовців тією чи іншою мірою висвітлюються в публікаціях Л. Артеменко, Т. Базарова, В. Бондаря, В. Воронкової, Н. Гончарук, А. Єгоршина, Б. Єр'оміна, А. Колота, О. Крушельницької, О. Машкова, О. Мельникова, Н. Нижник, С. Озірської, М., Н. Протасової, Т. Ремізова, С. Сєрьогін, О. Слюсаренко, Р. Шевеліна та ін. [1].

Поняття мотивації праці державних службовців почало активно розглядатись у зв'язку з проблемами, що виникли в цій сфері. Особливо небезпечною є проблема корупції, що існує протягом всього функціонування державної служби. Вона знижує престижність і викликає недовіру з боку народу до державної служби.

Великобританія, зіткнувшись з цією ситуацією, вийшла з цього негативного положення шляхом забезпечення службовцям та працівникам гідного рівня життя. Працівники державного апарату у Великобританії почали користуватись значними пільгами і отримали високу заробітну плату. Ці чинники визначили престижність роботи в державних структурах і відповідальне ставлення управлінців до своїх службових обов'язків. Із середини 80-х років була запроваджена нова система зарплати, суть якої полягала у встановленні залежності рівня оплати праці від обсягу і якості виконаної роботи.

Як бачимо матеріальне забезпечення відіграє важливу роль у системі мотивації державних службовців та працівників у розвинених країнах. Досвід сусідньої Польщі підтверджує цю тезу. Система мотивації для працівника державної служби складається з:

- основної винагороди, передбаченої для даної посади, її розмір встановлюється із застосуванням шкали, визначеної для працівника генеральним директором установи у рамках межі, окресленої розпорядженням Голови Ради Міністрів, або так званої базової квоти, визначеної щороку в законі про бюджет;

- надбавки за багаторічну працю, тобто надбавки за стаж, які призначаються працівниками згідно з положеннями Кодексу законів про працю;

- до складу винагороди урядовця державної служби входить, крім того, надбавка державної служби з визначеним титулом заслуженого службового рівня (рангу) [2].

Враховуючи це, а також важливе значення матеріального забезпечення в системі мотивації, було б корисним для України реформувати систему оплати праці. Необхідним є посилення посадової диференціації зарплати, при цьому врахувавши рівень відповідальності управлінців. Незважаючи на велике значення матеріального забезпечення, є ряд способів, які також заохочують державних службовців до поліпшення ефективності їх праці. Вдосконалення організації, залучення персоналу до процесу управління, моральне стимулювання, прагнення до кар'єри зверхень.

Особливо популярним і розвиненим за кордоном є останній спосіб. Кар'єру розуміють як поступове просування працівника службовими сходинками, зміну кваліфікаційних можливостей, навичок, здібностей і розмірів винагород, пов'язаних із його діяльністю.

На думку С. Сєрьогіна, кар'єру в сфері державного управління можна охарактеризувати так, що це є не тільки досягнення більш високого посадового статусу, можливість отримання вищої платні, це також і забезпечення можливостей самореалізації в сфері державного управління, отримання більш змістовної і адекватної професійним інтересам роботи і формування структури неформальних відносин у сфері державної служби і системи влади [3].

Стабільність кар'єри французького державного службовця ґрунтується, по-перше, на переміщеннях за вилугою років, а по-друге – на гарантуванні державному службовцеві зайнятості протягом здійснення кар'єрного просування, адже, згідно з чинним законодавством, державний службовець не може бути звільнений з роботи до виходу на пенсію за віком (окрім випадків звільнення за власною ініціативою) і йому, за будь-яких реорганізацій, повинна бути надана можливість обіймати іншу посаду державного службовця.

Англійська система просування по службі відзначається жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу із однієї установи в іншу дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам.

Частина критеріїв стосовно членства в Європейському Союзі пов'язана з адаптацією державного управління до європейських стандартів. Тому важливим стає вивчення мотиваційних стимулів та заохочень, які присутні в європейському законодавстві. Основним нормативним актом, що регулює діяльність німецьких чиновників, є Федеральний закон про чиновника 1971 року. Цей закон з точки зору мотивації орієнтований на матеріальне стимулювання. Матеріальне

стимулювання німецьких чиновників складається із основного окладу, територіальної надбавки, надбавки на дітей, за вилугу років, за звання. Розміри, структура та динаміка виплат визначається спеціальним законом про оплату.

Хороший рівень матеріального стимулювання є необхідною умовою розвитку французьких державних службовців. Законодавство Франції про державну службу передбачає, що посадовий оклад державного службовця – це певний елемент статусу, засіб існування, його винагорода за кваліфікацію. Закон про загальний статус чиновників від 19 жовтня 1946 р. встановлював таку структуру винагороди для французьких державних службовців: оклад, надбавку сімейним, квартирні гроші, премії, оплата іншої посади. Посадовий оклад у французькому законодавстві залежить лише від рангу посади. Мінімальний посадовий оклад складає 120 % прожиткового мінімуму.

У Великобританії питання державної служби регулюються нормативно-правовими актами (статутами, актами делегованого законодавства) і джерелами загального права (конституційні звичаї та судові прецеденти). Із середини 80-х років минулого століття було проведено реформування структури заробітної плати державних службовців із метою посилення матеріального стимулювання. Важливою правовою нормою для британських управлінців є закони, які забезпечують фінансування службовців (Закон «Про міністерські та посадові оклади» 1975 р., Закон «Про асигнування» 1996 р.) [3].

Законодавство України, яке торкається мотивації служби, є дуже важливим, але в силу певних причин не є досконалим. Закон із точки зору мотиваційного забезпечення реалізовує потреби державних службовців, але існують такі проблеми як, значний рівень корупції, недовіра до державних службовців з боку народу, висока плінність кадрів, розмір заробітної плати державних службовців залишається низьким порівняно з приватним сектором економіки, що демотивує вступ на державну службу [4].

Взявши до уваги зарубіжний досвід та приєднавши власний національний досвід стосовно питань мотивації державних службовців, Україна змогла б підвищити ефективність державно-службових відносин.

#### Список використаної літератури

1. Пахомова Т.І. Мотивація як фактор управління персоналом у системі державної служби / Т.І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. У 2-х ч. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – Вип. 2 (29). – Ч. 2. – С. 253 – 258.
2. Бондар В.Д. Мотивація трудової діяльності державних службовців: світовий та вітчизняний досвід / В.Д. Бондар // Університетські наукові записки – 2006. – № 3-4. – С. 428 – 433.
3. Буцька І. О. Планування кар'єри державних службовців з використанням зарубіжного досвіду // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – Вип. 8. – С. 86.
4. Про державну службу: закон України. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

**Ірина ІСАЄНКО**

головний спеціаліст

Департаменту кадрової політики

Міністерства оборони України

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В УКРАЇНІ

Адміністративна культура в Україні сьогодні ще не повною мірою задовольняє потреби суспільства у забезпеченні ефективного виконання завдань і функцій держави та не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду належить до основних засад політики у сфері розбудови державності [1, с. 52].

У публікації Sigma № 27, «Європейські принципи державного управління – стандарти щодо професійної державної служби» [2, с. 34], представлені рекомендації стосовно розвитку управління людськими ресурсами, які констатують: «Існування сучасної конституційної державної служби в країнах демократії є можливою за певних умов:

- відокремлення державної сфери від приватної;

- відокремлення політики від управління;

- розвиток персональної підзвітності та відповідальності державних службовців шляхом подолання колишньої практики колегіального прийняття рішень. Для цього необхідні освічені та досвідчені державні управлінці;

- достатній захист місця роботи, стабільність і рівень оплат праці, чітко визначені права та обов'язки державних службовців;

- відбір на державну службу та просування по службі у відповідності до заслуг.

Великою мірою вищезазначені умови впливають на визначення сутності та формування цінностей сучасної професійної державної служби».

Україна ініціювала та організувала проведення у 2006 році оцінки системи державного управління за базовими показниками SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – підтримка удосконалення в урядуванні та управлінні). Звіт за результатами проведеної оцінки, містить рекомендації щодо відповідності української системи державного управління вимогам, необхідним для членства в ЄС та його адаптації до кращих практик законодавства ЄС. Зокрема, запропоновано вдосконалити законодавство про державну службу шляхом розробки нового законопроекту «Про державну службу». Досвід країн ЄС свідчить, що без професійної та надійної державної служби неможливий соціально-економічний розвиток держави. Таким чином, метою реформи є формування авторитетного, стабільного політично-нейтрального та високоєфективного інституту державної служби, що дозволить забезпечити відкритий підбір та розстановку високопрофесійних, чесних та патріотично налаштованих кадрів.

Проект Закону України «Про державну службу» (нова редакція), розроблений Головдержслужбою, отримав схвальну оцінку Ради Європи, Антикорупційної мережі перехідних економік Організації економічного співробітництва та розвитку, Міжнародної організації праці та Світового банку,

пройшов низку узгоджень та громадських обговорень. У результаті проведеної з початку 2005 року роботи, законопроект змінив більш ніж 40 редакцій, але основні його принципові позиції лишилися незмінними [3, с. 50].

Ключовими новаціями законопроекту є: розмежування політичних і адміністративних посад; розмежування публічного і приватного права; боротьба з корупцією; конкурс; окреслення сфери державної служби; професійне навчання державних службовців; система щорічного оцінювання; система оплати праці; інститут дисциплінарної відповідальності [4, с. 210].

Таким чином, прийняття Закону України «Про державну службу» стане важливим політичним кроком і служитиме як внутрішнім інтересам суспільства і держави, забезпечуючи нову якість державного управління, так і зовнішньополітичним цілям української нації, спрямованим на інтеграцію з Європейським Союзом [4, с.208]. Впровадження нових підходів і норм законодавства дозволить вирішити ряд проблем, які пов'язані з низькою ефективністю управління персоналом у системі державної служби.

Необхідність удосконалення системи оплати праці державних службовців пов'язана, в першу чергу з тим, що середній рівень оплати праці державних службовців залишається доволі низьким у порівнянні з країнами – членами ЄС. Разом з тим, непрозорість, викликана недостатньо високою часткою посадового окладу, розрив у заробітній платі керівників I – II категорій посад та рядових державних службовців призводять до низької конкурентоспроможності державної служби на ринку праці.

Реформування системи планування та оцінювання результатів діяльності спричинене формальним виконанням покладених обов'язків, низьким рівнем відповідальності та неефективністю роботи державних службовців. Отже, необхідною умовою підвищення ефективності управління персоналом є запровадження єдиної системи оцінювання результативності діяльності державних службовців та створення відповідних механізмів її стимулювання.

Удосконалення системи призначення на посади, просування по службі та ротатії кадрів підвищить прозорість вступу та просування на державній службі, що в наслідку, сприятиме росту авторитету державної служби та призведе до зменшення рівня плинності кадрів. Участь претендента у конкурсному відборі на заміщення вакантних посад, відповідно до європейської практики, має стати єдиним способом отримати робоче місце в системі державного управління.

Посилення ролі суб'єктів управління персоналом на державній службі спрямоване на формування повноцінної системи управління державною службою, яка забезпечить можливості для створення ефективної та професійної державної служби.

Системна робота з підбору персоналу, формування кваліфікаційних вимог до нього, розв'язання питань рівномірного розподілу відповідальності всередині апарату та підготовка посадових інструкцій, планування навчання та кар'єрного росту державних службовців мають витіснити на другий план технічні функції, що виконують кадрові служби державних органів, пов'язані з веденням кадрової документації.

Підсумовуючи, слід сказати, що зважаючи на вимоги суспільства, виклики конституційної реформи та євроінтеграційні пріоритети державної політики, системна реформа державної служби є нагальною потребою на сучасному етапі розвитку України.

### Список використаної літератури

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – ст. 527.
2. Колісниченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : навч. посіб. / за загальною ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. – К. : Міленіум, 2009. – 248 с.
3. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
4. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О.Ю. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52с.

#### **Петро КОГУТ**

*к.і.н., доцент кафедри*

*європейської інтеграції та права*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЕРСОНІФІКАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Пошук ефективної моделі державного управління, механізмів її реалізації, постійно перебуває у центрі уваги українських науковців. Проте їх пропозиції щодо створення ефективного управлінського механізму нерідко входять у протиріччя з готовністю політико-управлінської еліти до інтелектуального і технологічного забезпечення необхідних кардинальних змін. Українські реалії зумовлюють нагальну потребу у розробці нових механізмів публічного управління як інструментів подолання кризових явищ, що мають місце у нашому суспільстві, яке прагне жити за демократичними стандартами. Проте пошук найбільш ефективної моделі публічного управління нашою суспільством є культурно-ментального, соціально-економічного і політичного характеру. Така ситуація властива державам перехідного типу, у тому числі й Україні, які запозичили основні інститути демократичного режиму, але через комплекс суб'єктивних і об'єктивних перешкод не спромоглися наповнити їх демократичним змістом.

У процесі демократичного транзиту в Україні демократичні інститути управління насаджувалися згори. Часто органи державної влади та місцевого самоврядування не тільки не розуміли глибинного змісту цих процесів, але й не мали легітимної підтримки з боку як основних політико-управлінських сил, так і широких верств населення. Негативні наслідки такого процесу породили серйозні проблеми в управлінні. Нові демократичні управлінські інститути не в змозі стати достатньо ефективними, оскільки не користуються необхідною підтримкою з боку суспільства, а отримати цю підтримку та легітимізуватися вони не можуть тому, що для більшості населення є неефективними, нездатними вирішувати значимі проблеми. Такі обставини спричинили в Україні системну внутрішню

кризу управління: при демократичній за формою зовнішній та внутрішній риторичі і збереженні загальних демократичних принципів, українське суспільство зіштовхнулося з неефективними владними, політичними інституціями, системою та механізмами державного управління.

Сучасні процеси реформування публічної влади в умовах глобалізації набувають загальноцивілізаційного характеру. Тому для модернізації публічного управління в Україні важливим є зарубіжний досвід. Так, у Великій Британії відбувається делегування влади на місця подібно до того, як у ЄС здійснюється розподіл фінансів із центру до регіонів, тобто через відповідні програми [3]. Ще на початку 1990-х років у Великобританії була усвідомлена необхідність проведення деволюційних реформ (термін «деволюція» появився у британському політичному лексиконі ще на початку 20-х років і означав передачу владних повноважень від Лондона до провінцій, розширення самоврядування та самостійності регіонів). Це було зумовлено тим, що на місцях посилювалися вимоги проведення деволюції, а членство країни у ЄС показувало, що британська система державного управління не відповідає сучасним стандартам європейської інтеграції. Так, на думку Біла Джонса (Bill Jones) і Деніса Кавенаха (Dennis Kavanagh), тісні контакти з ЄС показали, що у Британії існувала аномальна, порівняно із моделями ЄС, структура публічної влади, в якій був відсутній поділ на регіони [2; 4, р. 216].

Принципово інше теоретичне підґрунтя мала децентралізація державної влади у Північній Ірландії. Тут вона могла відбутися тільки у випадку досягнення домовленостей між політичними партіями, що репрезентували як католицьку, так і протестантську громади Ольстера. Через те процес виходу з-під прямого управління Лондона і відновлення діяльності власного органу виконавчої влади – Northern Ireland Executive було розпочато тільки після виборів 7 березня 2007 року.

У Польщі найбільш масштабною для утвердження публічного управління вважається реформа громад базового рівня. Нею було передбачено введення трьох ґрунтовно розроблених сегментів публічного управління (воєводство, повіт, гміна), перед кожним з яких ставились три категорії завдань: адміністрування, тобто прийняття рішень з конкретних справ, встановлення конкретних правил і норм, контрольні функції; управління процесом новостворень, вироблення політики розвитку, стратегії для кожної окремої сфери; управління суспільною сферою, освітою, наданням соціальної допомоги.

Нині основним для реформаторів, як вважає Роберт Агранофф (Robert Agranoff) є те, що вони повинні усвідомити суть трансформації функцій уряду у сучасних умовах. Посилаючись на Леса Меткалфа (Les Metcalf) він зазначає, що державні управлінці мають стати не тільки ефективними менеджерами організацій, але й повинні бути готовими до широкомасштабних політичних структурних перетворень організаційних мереж (органів місцевого самоврядування, громадських організацій, приватних фірм тощо), зміст яких полягатиме у спільній розробці державної політики і державних програм. Він також наголошує, що ці завдання впливають з ідей «нового державного управління» у різних країнах і зумовлені швидше приватним сектором, тобто суспільно-економічними умовами, ніж науковцями чи теоретиками [1].

У наукових доробках українських вчених сьогодні все вагоміше стає тенденція розуміння та сприйняття державного управління як відкритого явища.

Це набуває особливої актуальності ще й тому, що таким чином можна подолати негативи, породжені нинішньою закритістю управлінської системи, її значною відчуженістю від суспільства. Отже загалом, публічність в управлінні означає посилення його демократичної складової і послаблення управлінського авторитаризму в усіх його проявах. Однак, публічність як відкритість в управлінні зовсім не означає уседозволеності. Наближення механізму держави до її громадян у владному аспекті виглядає як зближення державної і політичної влад суспільства. Безумовно, що політичній владі властивий вищий ступінь публічності, ніж державній, адже у політико-владних відносинах представлений увесь політичний спектр суспільства, а у державно-владних – лише домінуюче у суспільстві соціальне утворення (чи певні соціальні утворення). Публічність, властива громадянському суспільству і його політичній системі, об'єктивно приходить у протиріччя із закритістю державної влади як виразника інтересів домінуючої частини суспільства. Не викликає заперечень, що суспільство, і відповідно його політична влада, завжди випереджають розвиток держави і державної влади. Державна влада лише фіксує уже наявні у суспільстві відносини, сприяє розвитку тих з них, які є бажаними для суспільства, попереджає виникнення та блокує розвиток небажаних. Таким чином, між політичною і державною владою завжди існує протиріччя. Головне, щоб воно не набувало антагоністичного характеру, а діяло як динамічний стимул розвитку.

Отже, сучасним передовим державам властиві не класові антагонізми, а соціально-демократичний характер. Вони ставлять за мету якнайповніше врахування інтересів якнайбільшого числа соціальних груп суспільства, а у кінцевому підсумку – персоніфікованих інтересів особи. Тому й суть нинішньої публічності влади полягає у донесенні через політичну систему суспільства до державної системи власне персоніфікованого інтересу, відображеного у соціальних групах суспільства, а у ідеалі – інтересу окремої особи. Публічність, тобто відкритість влади, не може бути абстрактною. Вона завжди має конкретний характер, тому що виражає інтереси конкретних соціальних груп, верств суспільства, за якими безпосередньо стоїть інтерес власне особи. Через те теоретичним підґрунтям європейських стандартів публічного управління є врахування суттєво важливих інтересів особи в управлінській системі держави.

#### Список використаної літератури

1. Агранофф Роберт. Напрямок адміністративної реформи / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.pdp.org.ua](http://www.pdp.org.ua). – Назва з екрану.
2. Козак Т. Політичні аспекти внутрішньодержавної регіоналізації у Сполученому Королівстві Великої Британії Північної Ірландії / Т. Козак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.franko.lviv.ua>. – Назва з екрану.
3. Ріхтер Моніка. Делегування влади урядом Великої Британії: еволюція, а не революція / М. Ріхтер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/rihter.htm>. – Назва з екрану.
4. Jones Bill British Politics Today / В. Jones, D. Kavanagh [Text]. – Manchester : Manchester University Press, 1992.

#### Віталій КРИВОШЕЇН

д.політ.н., доцент  
кафедри політології  
ДНУ ім. О. Гончара

#### ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ ЯК ПЕРСОНАЖ ЕЛІТИ

Державні службовці разом з політичними лідерами (публічними політиками) та політичними функціонерами (партійні апаратники тощо) складають політичну еліту суспільства. Можна виокремити два основні типи персонажів еліти: маніпулятори та актуалізатори.

Маніпуляції є невід'ємною частиною політичного життя, де політичні персонажі завжди одягають маски, ховаючи свої справжні почуття та погляди. Стиль життя маніпуляторів базується на таких «китах»: брехня (фальшивість, шахрайство), неусвідомленість («тунельне бачення» життя, тобто вони бачать та чують лише бажане), контроль (закритість, спрямованість, життя як шахова гра) та цинізм (невір'я, поділ людей на контролюючих та контрольованих).

Можна виокремити такі основні типи маніпуляторів:

– активний маніпулятор: його життєва філософія спирається на те, щоб панувати та владарювати у будь-яких ситуаціях, він ніколи не буде демонструвати свою слабкість, при цьому він спирається на безсилля інших, його улюблена техніка – «зобов'язання та очікування», принцип табелю про ранги;

– пасивний маніпулятор: його життєва філософія – ніколи не викликати роздратованість, він прикидається безпорадним та дурнем, він виграє, дозволяючи думати та працювати за нього, кращі його помічники – кволість та пасивність;

– змагальний маніпулятор: його життєва філософія – вигравати попри все, він сприймає життя як постійний турнір і себе відводить роль пильного бійця, для нього життя – це постійна боротьба, а люди – суперники і навіть вороги, реальні або потенційні;

– байдужий маніпулятор: його життєва філософія – відмовлятися від турботи, він грає у байдужість, індиферентність, намагається уникати контактів, його девіз: «Мені наплювати», але насправді йому далеко не наплювати, тому що у дійсності він намагається завоювати партнера.

Актуалізатор як різновид персонажів еліти має такі основні характеристики: чесність (прозорість, щирість, виразність), усвідомленість (відклик, життєнаповненість, інтерес до інших і до різних сфер життя), свобода (спонтанність, відкритість), довіра (віра в інших і в себе, переконання, намагання встановити зв'язок з життям). Якщо маніпулятор – це розірвана особистість, він виходить з позиції нестачі, то актуалізатор – цільна особистість, його вихідна позиція – усвідомлення самоцінності. Якщо маніпулятор – це багатогранна особистість з антагоністичними протилежностями в душі, то актуалізатор – це багатогранна особистість із протилежностями, які один одного доповнюють.

За характером адаптивних, пристосувальних реакцій можна виокремити такі типи актуалізаторів:

– непримиримо-войовничий тип: ідіосинкразія на особистій основі з тактикою взаємопоєднання, яка набуває характерного втілення у різних фракційних розбратях;

- брутальний тип: дика неприхована підлість, опора на важелі підкупу, шантажу, омани, отруєння, зброї;
- вибухонебезпечний тип: володіє унікальною якістю у будь-якій ситуації нагнітати напруження;
- стабілізуєчий тип: грає роль буфера, гаранта статус-кво;
- цілеспрямований тип: відрізняється вмінням виокремлювати значимі уразливі місця, тиск на які робить політичну техніку особливо результативною;
- компраторський тип: бажання нещастя власному народові.

Політична діяльність як діяльність на політичному ринку дуже утруднює актуалізацію. Тим не менш для державного службовця існує можливість і потреба перетворити маніпулятивні грані своєї натури в актуалізаційні. З огляду на специфіку особистої мотивації діяльності державних службовців, характеру ціннісного виправдання їхньої політичної участі можна виокремити такі основні іпостасі маніпуляторів, які представлені у дихотомічних парах:

– диктатор-кволий: якщо іпостась диктатора полягає у безумовному перебільшенні своєї сили, домінуванні, наказуванні, то іпостась кволого – це конформіст, хамелеон, звичайно виступає як жертва диктатора і його пряма протилежність, розвиває велику майстерність у взаєминах з останнім, використовуючи такі прийоми, як: забувати, не чути, постійно мовчати;

– калькулятор-прилипала: якщо іпостась калькулятора полягає у перебільшенні необхідності всіх і все контролювати, дурить, вивертатися, брехати, шантажувати, намаганні, з одного боку, перехитрити, з іншого – вдруге перевірити інших, то іпостась прилипала – це полярна протилежність калькулятору, він всіляко намагається перебільшити свою залежність, дозволяє і мимовільно примушує інших робити за нього його роботу;

– хуліган-славний парубок: якщо іпостась хулігана полягає у перебільшенні своєї агресивності, жорсткості, недобррозичливості, керуванні за допомогою загроз різного роду, то іпостась славного парубка полягає у перебільшенні своєї турботливості, любові до людей, уважливості, доброти;

– суддя-захисник: якщо іпостась судді полягає у перебільшенні своєї критичності, недовіри, схильності до звинувачень, обурення, намагання збирати докази, примушувати визнати вину, то іпостась захисника – це протилежність судді, надмірно підкреслює свою підтримку і терпимість до помилок, співчутливий без розумної міри, відмовляється дозволити тим, кого захищає, встати на власні ноги.

У процесі трансформації маніпуляторів в актуалізаторів можна спостерігати цікаві перетворення: диктатор може стати лідером, який не диктує умови, а веде, кволий – співчутливим, який реально усвідомлює свої слабкості, калькулятор – уважним, прилипала – вдячним, який з повагою ставиться до чужого образу життя та інших поглядів, славний парубок – турботливим, який позбавлений рабства і дійсно привернений до людей, суддя – виразником, який здатен виражати свої принципові переконання, не принижуючи інших, а захисник – керівником, який допомагає кожному знайти свій власний шлях, не нав'язуючи свої погляди.

Для державних службовців як персонажів еліти найбільш характерними є такі іпостасі актуалізаторів:

– авторитарист (живить нестійким, податливим настроєм масового суспільства, натопту, у якого сила автоматично викликає любов, а безсилля – презирство);

– месія (претендує на роль пастиря, рятувальника нації, який намагається зберегти існуюче становище, або здійснити помірні зміни, або мріє побудувати національний устрій за апріорними грандіозними схемами);

– пожежник (орієнтується на найактуальніші, злободенні суспільні проблеми);

– маріонетка (агент групи, який відображає її цілі та який працює від її імені, виразник інтересів своїх прибічників, котрі керують їм і надають йому сили);

– егоцентрик (живе за принципом «спасибі мене, що я у вас є») – це зразок втілення авангарду в політиці, він стягує центр суспільства на себе, володіє підвищеною самооцінкою, схильний досягати максимального успіху, бути у всіх на виду, здивувати наполеонівськими планами);

– фат (намагається захопити владу, вважаючи її засобом перебування в синекурі, характеризується пишномовством, нарцисізмом);

– прагматик (недетермінований ідеологічними установками, керується міркуваннями політичної стратегії та тактики, схильний до компромісів, враховує думки інших людей і модифікує свою поведінку на основі зворотного зв'язку);

– романтик (постійний «шукач пригод», який проникнутий піднесено-патріотичними, революційно-утопічними тощо мотивами);

– раціоналіст (намагається раціоналістичним шляхом втілити у життя ідею «країни-розуму»);

– професійний революціонер (здатний лише на тотальне руйнування, випробує войовничу ненависть до «старого порядку», проте позбавлений здатності до конструктивної діяльності).

### ***Наталія ЛИПОВСЬКА***

*д. держ. упр., професор кафедри*

*державного управління*

*та місцевого самоврядування*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Входження України до Ради Європи, реальні перспективи інтеграції до Європейського співтовариства ставлять на порядок денний проблему адаптації територіальної системи організації влади, що склалася за період становлення незалежності держави, до європейських стандартів та принципів. Нормативно-правові акти Ради Європи та ЄС, у тому числі ратифікована Україною Європейська хартія місцевого самоврядування, до найважливіших з них відносять децентралізацію і субсидіарність, згідно з якими завдання та повноваження публічної влади, зокрема поліції, мають бути передані на такий найнижчий територіальний рівень управління, на якому може бути забезпечена їх максимально ефективна (з точки зору надання адміністративних та громадських послуг населенню) реалізація [4, с. 464].

Сьогодні муніципальні поліцейські формування досить численні. У ФРН, наприклад, їх особовий склад налічує 99 % всіх поліцейських, у Бельгії, Голландії, Італії, Франції – більше половини [2, с. 127]. Децентралізація функцій по охороні публічного порядку в тій чи іншій мірі притаманна майже всім

західноєвропейським державам за винятком небагатьох. Ще А.Торквіль і П.Ж.Прудон, бачили в розширенні повноважень місцевих представницьких органів «не лише цінну протизагальну тенденцію до уніформації суспільства», «заслон на шляху до всевладдя держави», але й «засіб захисту інтересів індивідів» [1, с. 27].

Багато сучасних західних юристів висловлюють думку про те, що надмірна централізація негативно відбивається на діяльності органів влади. Так, відомий французький правознавець І. Люшер справедливо вважає, що «в рішенні, яке приймається на загальнонаціональному рівні не враховуються багато місцевих факторів, і тому воно не відповідає реальності та інтересам громадян, які надають перевагу мати справу з обраними особами, аніж з безликими державними установами». Виходячи з подібних посилок, боротьба з правопорушеннями, а відповідно й управління поліцейськими силами, справедливо розглядаються в Західній Європі як обов'язок не лише державної, але й регіональної адміністрації. Крім цього, існуюче положення обумовлено і економічним фактором. Розподіл витрат на поліцію між урядом і місцевою владою, безумовно, сприяє економії і раціоналізації використання бюджетів тієї чи іншої сторони [1, с. 27].

Аналізуючи процес еволюції поліцейських організацій в Західній Європі, в цілому, на наш погляд, він проходив в умовах боротьби тенденцій централізації та децентралізації в сфері державного управління на фоні розповсюдження ліберальних поглядів на роль поліції в забезпеченні правопорядку. Різноманітні варіанти цієї еволюції, як і думки з приводу ролі і завдань влади в галузі охорони правопорядку, були обумовлені національними особливостями природи державності у Великобританії і континентальних західноєвропейських країнах.

Підрозділи поліції Великобританії є децентралізованими. Систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провінційних сил поліції, столична поліція (складовою частиною якого є Новий Скотленд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті. У Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст. Також цю систему доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації [3, с. 19-25].

Високий рівень децентралізації поліції у Великобританії підтверджується характеристикою головних функцій МВС Великобританії, серед яких є лише: підтримка закону і порядку, забезпечення ефективності поліцейської служби, прийняття заходів по відношенню до правопорушників, контроль і управління службами тюрем, забезпечення ефективності системи нагляду за умовно засудженими і за тими, що відбули покарання, розробка нового законодавства з питань компетенції МВС, нагляд за пожежною службою і цивільною обороною. До функцій МВС відноситься також контроль за іноземцями і їх натуралізація. Крім цього, МВС контролює зберігання і використання вибухових та легкозаймистих речовин, розповсюдження отруйних речовин, видає дозвіл на торгівлю алкоголем [3, с. 13].

Проте, система повноважень МВС Великобританії має також і окремі елементи централізації. Міністр внутрішніх справ і підпорядковані йому особи мають певні повноваження, що розповсюджуються на територіальні поліцейські формування (за винятком території Шотландії, де у складі відомства державного секретаря по Шотландії справами поліції займається департамент внутрішніх справ і охорони здоров'я, що повторює, але в меншій мірі, структуру МВС Великобританії і його департаменту поліції). Закон надав міністру внутрішніх справ Великобританії право визначати загальну чисельність поліцейських сил і

їх розподіл по поліцейським формуванням. Важливим повноваженням міністра є право затвердження рішень місцевих органів влади про добровільне об'єднання поліцейських формувань. Йому також надано право схвалювати чи відхиляти призначення начальників поліцейських формувань (головних констеблів) і їх помічників. Міністр має право вимагати від головних констеблів надання доповідей про роботу поліції на тій чи іншій території. Міністерство щорічно інспектує всі територіальні формування, причому звіти з аналізом всіх аспектів поліцейської діяльності представляються в парламент і публікуються [3, с. 15-16].

Дещо іншим є досвід континентальних європейських країн, перш за все Франції та Німеччини, приклад яких в галузі організації діяльності поліції часто був взірцем для багатьох інших держав. Досвід організації поліції Франції та Німеччини свідчить про чіткий розподіл повноважень та функцій підрозділів поліції державного (федеративного) та місцевого (земельного, муніципального) рівнів. У напрямі реформування поліцейських підрозділів пішло багато країн Центральної та Східної Європи (в минулому, це країни соціалістичного табору) та країни на пострадянському просторі.

Зокрема, в країнах колишньої Югославії децентралізація є різною. Наприклад, в Хорватії вона є частковою, з високим ступенем централізованого управління в оперативних питаннях, в Боснії та Герцеговині висока, але відображає регіональність підрозділів, в Македонії, з 2001 року ступінь децентралізації дуже висока, а в Чорногорії низький рівень децентралізації. Децентралізація поліції у Сербії носить обмежений характер, а в Словенії є частковою.

Часткова децентралізація присутня в організації поліції таких країн як Болгарія, Чехія, Румунія. Низький рівень децентралізації присутній в організаційних структурах поліцейських систем Угорщини та Польщі [5, с. 280, 284].

Отже, як бачимо, аналіз зарубіжного досвіду свідчить про існування різних підходів: в одних країнах громадський порядок забезпечується державною поліцією (наприклад – Швеція), в інших муніципальною поліцією (наприклад. США, окремі провінції Канади), у третіх – і державною, і муніципальною поліцією. При цьому в європейських (континентальних) країнах (зокрема, Франції, Чехії, Польщі) останнім часом намітилася тенденція до підвищення ролі місцевого самоврядування у здійсненні правоохоронної функції. Це дістало виявлення у створенні в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних організацій (муніципальної поліції) зі спеціальними статутними завданнями й особливим статусом, покликаних забезпечувати охорону громадського порядку в межах території населеного пункту [4, с. 467].

Діяльність поліції (міліції) в демократичних країнах світу щодо забезпечення прав і свобод людини здійснюється в межах моделі «служіння громадськості», що передбачає проактивну позицію поліцейських структур, які спрямовують свою діяльність на попередження, профілактику порушень прав і свобод людини.

Тому, вважаємо, що за умов процесу реформування галузі внутрішніх справ в Україні, необхідно застосувати такі основні положення, які впливають з характеристикою закордонного досвіду організації роботи децентралізованих підрозділів поліції країн світу, а саме:

– включення до завдань місцевої міліції надання послуг населенню стане

не лише одним із ключових завдань її діяльності, але й змінить соціально-правову природу цього органу, його загальні принципи. Для цього необхідно розробити сучасну систему адміністративно-правового регулювання діяльності ОВС на основі узагальнення історичного досвіду, досвіду правоохоронної діяльності та функціонування місцевого самоврядування іноземних держав і їх специфіки в Україні;

– процес реформування повинен передбачати передачу значної частини повноважень щодо організації охорони громадського порядку на такий найнижчий територіальний рівень управління, який забезпечить найефективнішу їх реалізацію, якісні адміністративні послуги населенню;

– делегуючи повноваження органам місцевого самоврядування, держава повинна гарантувати безпеку громадян, контролюючи діяльність ОММ, залишивши частину управлінських функцій, зокрема, координації діяльності правоохоронних суб'єктів;

– враховуючи суттєві відмінності в організації діяльності по охороні громадського порядку, організації публічної влади між Україною та іншими державами, використання закордонного досвіду в процесі реформування, а саме децентралізації ОВС, повинно бути зваженим, тобто враховувати наявність або відсутність системних перетворень в ході реалізації інших напрямів адміністративної реформи в Україні, передбачати поступові, поетапні зміни.

#### **Список використаної літератури**

1. Губанов А.В. Полиция государств Западной Европы: основные черты организации и деятельности: учеб. пособ. / А.В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1990. – 64 с.

2. Калянов Д.П. Проблеми функціонування місцевої міліції в Україні: застосування європейського досвіду / Д.П. Калянов // Південноукраїнський правовий часопис. – 2006. – № 2. – С. 126 – 129.

3. Крылов Б.С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности: учеб. пособ. / Б.С. Крылов. – М. : ВШ МВД СССР, 1974. – 48 с.

4. Павленко С.В. Організаційно-правові питання формування та діяльності міліції місцевого самоврядування / С.В. Павленко // Держава і право: Юридичні і політичні науки. – 2006. – Вип. 33. – С. 464 – 471.

5. Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы: процесс и прогресс / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др; под ред. М. Капарини, О. Маренина; Пред. А.Н. Ярмаша. – К. : Задруга, 2005. – 296 с.

**Світлана ЛУЦЕНКО**

*слухач ХарРІДУ НАДУ*

*при Президентіві України*

#### **ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ ПРОФЕСІЙНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ: ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ**

Кардинальні зміни у політичному та економічному житті України у кінці ХХ століття зумовили глибокі кризові процеси: різкий спад промислового виробництва, прискорення темпів зuboжіння населення, зростання безробіття, злочинності, зменшення народжуваності тощо. Перед суспільством постала

проблема виживання людей, збереження соціуму, культурно-духовних цінностей, соціального захисту населення, його підтримки в складних соціально-економічних умовах. Як наслідок – виникла потреба у перегляді стратегії державної соціальної політики, реформуванні соціальних інституцій, підході до надання соціальних послуг.

Професійна соціальна робота – один з основних способів реагування суспільства на нову соціальну ситуацію, її проблеми, можливості.

Україні притаманна своєрідність процесу становлення професії соціального працівника і соціального педагога: офіційне визнання професій «соціальна робота» і «соціальна педагогіка» скоріше можна назвати юридичним оформленням того, що було вже нагромаджене практикою, теорією, історією нашого народу.

Професія соціального працівника в Україні визнана де-юре тільки на початку 1990-х років, відповідно і система професійної підготовки фахівців як окремих напрямків професійної освіти і професійної діяльності почала формуватися лише близько 20 років тому, а, отже, поки що переживає період свого становлення. На сьогодні висококваліфікованих спеціалістів соціальної роботи, які могли б професійно здійснювати роботу з діагностики і прогнозування соціальних процесів, надавати профілактичну, соціально-терапевтичну, психологічну, педагогічну і правову допомогу різним категоріям населення, в Україні не вистачає.

Отже, виробити правильну стратегію у розвитку соціальної політики, конкретних напрямків і сфер соціальної роботи, системи підготовки кадрів для цієї сфери – для України на сьогодні є надзвичайно актуальним. Адже якість соціальних послуг напряму залежить від рівня кваліфікації соціальних працівників.

Глобалізація соціально-економічних процесів, орієнтація України на входження до європейського освітнього простору зумовлюють доцільність вивчення зарубіжного досвіду в різних галузях суспільного життя, в тому числі, й у галузі соціальної роботи.

Окремі аспекти соціальної роботи частково висвітлюються в дослідженнях вітчизняних учених І.Звереві, І.Козубовської, Г.Лактіонової, Л.Міщик, І.Миговича, В.Полтавця, В.Сидорова та інших. Проте питання професійної підготовки фахівців соціальної сфери в Україні поки що досліджені недостатньо на відміну від багатьох західних країн (США, Великої Британії, Бельгії та ін.), де соціальна служба добре розвинена і створені оригінальні системи професійної підготовки фахівців соціальної роботи різних рівнів. Тому, на нашу думку, доцільним є аналіз зарубіжного досвіду підготовки фахівців для соціальної сфери і виявлення можливостей його застосування в Україні.

Метою дослідження є аналіз системи підготовки кадрів у сфері соціальних послуг Великої Британії та визначення можливостей впровадження даного досвіду в Україні.

У Великобританії взагалі функціонує 150 державних соціальних служб з оцінки потреб та планування надання соціальних послуг, в обов'язки яких входить визначення потреб, призначення соціальних послуг, призначення соціальної допомоги. У країні налічується 31 000 постачальників соціальних послуг для дорослих, з яких близько 70% – недержавні або приватні постачальники соціальних послуг, 30% – комбіновані. 76% послуг надається на місцевому рівні [3].

Соціальна робота у Великобританії відповідає вимогам державних

професійних стандартів соціальної роботи. Головні завдання працівників є: працювати з індивідуальними клієнтами, сім'ями, опікунами, групами та громадами з метою оцінювання їх потреб та обставин; планувати, проводити, переглядати та оцінювати практику соціальної роботи з індивідуальними клієнтами, сім'ями, опікунами, групами, громадами та іншими фахівцями; підтримувати індивідуумів у представленні їх власних потреб, поглядів та обставин; управляти ризиком індивідуумів, сімей, опікунів, груп, громад, самих себе та своїх колег; керувати та нести відповідальність, з проведенням супервізії та наданням допомоги у власній практиці соціальної роботи Вашої організації; демонструвати професійну компетентність у практиці соціальної роботи [1].

Велика увага у Великобританії звертається на кадрове забезпечення соціальних служб.

Підготовка соціальних працівників організовується та забезпечується університетами або коледжами, у співпраці різними типами соціальних агентств. Вони беруть на себе спільну відповідальність за відбір студентів, їх навчання і оцінювання, а також підтримку їх підготовки на сучасному рівні.

Для того, щоб отримати спеціальність соціального працівника, кандидати повинні довести, що вони підходять для цієї роботи. На додаток до академічної придатності, їм потрібне відчуття зрілості, співчуття і здорового глузду, які можна отримати лише з власного життєвого досвіду і від роботи з людьми, тому часто трапляється, що багато студентів вже мають попередній досвід роботи в соціальних агентствах, деякі, як добровольці, інші – в різних видах соціальної роботи.

Студенти соціальної роботи навчаються два роки для отримання диплома практичного соціального працівника (DipSW), частина часу відводиться навчанню в університеті або коледжі, а решта – на робочому місці під наглядом компетентного кваліфікованого і досвідченого соціального працівника. Під кінець підготовки соціальних працівників починають готувати до роботи в специфічних конкретних закладах/установах, наприклад в напрямку: кримінального права; робота з дітьми і сім'ями в громаді; робота з дітьми та молоддю за місцем проживання; з людьми в лікарні; з людьми похилого віку, або людьми з розумовими вадами, фізичними вадами та проблемами у навчанні. Ця робота може проводитися як у денних центрах, так і за місцем проживання.

У кінці підготовки студентів соціальної роботи оцінюють, щоб переконатися, що вони мають знання, вміння, цінності і компетентність, які потрібні для того, щоб допомогти людям, які зазнають труднощів у вирішенні своїх життєвих проблем [2].

Під час підготовки соціальні працівники набувають конкретні уміння надання допомоги людям з життєвими труднощами: застосування теоретичних знань на практиці; слухати і спостерігати; спілкуватися і налагоджувати стосунки; записувати інформацію з різною метою, включаючи підготовку і представлення її; готувати звіти для суду; формувати вирокі і приймати рішення; отримувати і використовувати ресурси; представляти інших і допомагати їм відстоювати свої права; і мати справу з людьми, які можуть перебувати у стресі, бути неспроможними виразити чітко свої потреби.

Соціальні працівники можуть самостійно надавати послуги або звертатися по допомогу до інших служб. Їх навчають, як переглянути свою роботу, щоб побачити, чи вона допомогла справі, і знайти альтернативи, існуючим послугам,

які б адекватно відповідали потребам. Цей процес допомагає вдосконалити практику соціальної роботи і веде до вдосконалення надання послуг.

Майбутнім соціальним працівникам необхідне вміння поважати гідність кожної особи, сім'ї і групи, їх громадянські свободи і права на приватну власність, конфіденційність і захист.

Перед соціальною освітою в Україні стоїть складне завдання – збалансувати складну ситуацію сьогодення, поставивши в центрі уваги людину, зробивши на неї ставку, особливо людину, чия безпека, життєвий рівень, права і благоустрій бажають значно кращого. І саме тут навчання соціальної роботі повинно відігравати провідну роль. Для вирішення цього завдання потрібен весь досвід, знання, які накопичені як в нашій країні, так і за рубежем, і які ми повинні навчитися використовувати і розвивати.

### Список використаної літератури

1. Пічкарь О.П. Деякі аспекти підготовки фахівців соціальної роботи у Великій Британії / О.П. Пічкарь // Соціальна робота в Україні і за рубежем: психолого-педагогічні, правові, соціологічні, медичні аспекти. Зб. наук. статей. – Ужгород-Херсон : Вид-во «Мистецька лінія». – 2002. – С. 220 – 227.

2. Попович Г.М. Соціальна робота в Україні і за рубежем: навчально-методичний посібник. / Г.М. Попович. – Ужгород : Гражда. – 2000. – 134 с.

3. Розвиток соціальної роботи в Великобританії. – Режим доступу : <http://www.refine.org.ua>. – Назва з екрану.

### **Тетяна МАМАТОВА**

*к.е.н., доц., доцент кафедри менеджменту*

*та управління проектами*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ РОЗВИТКУ**

На думку багатьох дослідників, застосування принципів проектних рішень для реалізації стратегічних ініціатив дає можливість інтегрувати методологію проектного менеджменту в управлінські процеси, надає реальний шанс сконцентрувати зусилля на досягнення стратегічних цілей, забезпечити організаційну та ресурсну підтримку реалізації стратегії [1].

Сьогодні без реалізації проектів важко уявити розвиток як державних установ, так і комерційних організацій, як великих корпорацій, так і малих підприємств. Упровадження управління на основі проектів підвищує гнучкість та динаміку організації, децентралізує відповідальність керівництва організацією з функціональним управлінням і дає можливість вивчити організацію, її процедури з метою проведення організаційних змін [5].

Останнім часом спостерігаємо також достатнє зближення та взаємне використання напрацьованих методологій управління на основі проектів та управління на основі якості. У розвинутих країнах протягом останніх двох десятиріч реалізуються проекти, спрямовані на підвищення якості всіх сфер життєдіяльності. Велика увага в цьому аспекті приділяється забезпеченню якості публічних послуг зокрема за рахунок впровадження систем управління якістю

відповідно до вимог міжнародних стандартів ISO серії 9000. При тому впровадження подібних систем пропонується здійснювати саме у вигляді проектів [3; 4].

Серед різноманіття видів проектів особливе місце посідають «проекти розвитку» (development projects) [1; 2; 6; 9]. За визначенням В. Верби, проект розвитку – це системний комплекс заходів, спрямованих на досягнення оригінальних цілей розвитку через реалізацію якісних незворотних змін стану організації, які відбуваються протягом певного періоду, з визначеним бюджетом та обмеженими ресурсами [1].

В. Верба у роботі [1] виокремлює чотири підходи до розгляду поняття «розвиток організації» в науковій літературі:

– як іманентної властивості системи, яка притаманна кожному підприємству та є передумовою його існування, як природний процес взаємопов'язаних між собою системних змін;

– як процесу удосконалення діяльності, прогресу системи, її трансформації, формування нових характеристик, які забезпечують інший рівень ефективності діяльності організації;

– як процесу розв'язання протиріч, які можуть відбуватися у вигляді адаптації або протидії середовищу, в якому вони виникають;

– як процесу реалізації нових ідей, цілеспрямованістю змін (без уточнення їх суті), які викликає впровадження інновацій у діяльність організації.

О. Медведєва у роботі [5] наводить бачення щодо розкриття поняття розвитку на методологічному, методовизначальному й методичному рівнях розгляду діяльності як: напряму руху (діяльності) організації; придбання нових якостей організацією; появи якісно нових збалансованих властивостей в матеріальному та нематеріальному аспектах організації, які дозволяють принципово по-новому задовольнити потреби споживачів.

Управління проектами успішно реалізується в багатьох країнах на різних рівнях державного управління [2; 8]. В. Молоканова та В. Шевцов у роботі [7] зазначають, що в Україні також усе більше органів державного управління намагаються застосувати проектний підхід до своєї діяльності. Але ці установи зіштовхуються зі складністю адаптації інструментів проектного менеджменту до вітчизняного публічного адміністрування. Існують і розбіжності в понятійному апараті.

Згодні з думкою О. Медведєвої, що сьогодні методологія управління проектами ще не стала в невід'ємною складовою організаційної культури вітчизняних організацій, зокрема державних установ, що не дозволяє їм управляти проектами самостійно [6]. Поступове просування органу державного управління за рівнями проектної зрілості, призведе до суттєвої модернізації державно-службової діяльності, надасть можливість вирішити найскладніші завдання державної перебудови в умовах жорстких обмежень ресурсів та часу.

#### Список використаної літератури

1. Верба В. А. Проекти розвитку компанії: проблеми та ознаки ідентифікації / Верба В. А. // Менеджер. – 2009. – № 4 (50). – С. 207 – 214.
2. Линтия Л. Управление рисками проектов развития в государственном секторе / Льюис Линтия, Гофф Стейси // Управление проектами и программами. – 2009. – № 2 (18). – С. 154 – 162.

3. Маматова Т. В. Настанови ISO 10014 – провідник інноваційних управлінських технологій в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / Маматова Т. В., Сергієнко Е. О. // Модернізація технологій управління в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. семінару, м. Тернопіль, 18–20 черв. 2009 р. – Т. : Економічна думка, 2009. – С. 28 – 31.

4. Маматова Т. В. Подход Project при разработке, введении и сертификации систем менеджмента качества на соответствие МС ISO 9000 / Маматова Т. В., Вікторов О. Л., Чугуєв С. С. // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля ; Поліпрінт, 2001. – Вип. 1 (3). – С. 108 – 113.

5. Маматова Т. Управління якістю в проектах: перспективи застосування настанов ISO 10006 / Тетяна Маматова // Стратегія регіонального розвитку : формування та механізми реалізації : Пленарне засідання, реком. та матер. підсумкової наук.-практ. конф. за міжнародною участю, м. Одеса, 30 жовт. 2009 р. – У 2-х т. – Т. 2. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. – С. 367 – 368.

6. Медведєва О. М. Корпоративна культура та культурний контекст проекту розвитку організації. Частина 1. Основні визначення / О. М. Медведєва // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля, 2008. – № 3 (27). – С. 96 – 103.

7. Молоканова В. Запровадження моделі проектної зрілості в органах державної влади / Валентина Молоканова, Віктор Шевцов // Держ. упр. та місц. самоврядує. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 43 – 50.

8. Панайотис А. Применение управления проектами и программами на уровне Совета Министров, поддержка офиса Премьер-министра / Аграпидис Панайотис // Управление проектами и программами. – 2009. – № 2 (18). – С. 120 – 125.

9. Фунтов В. Н. Управление проектами развития фирмы: теория и практика / В. Н. Фунтов. – СПб. : Питер, 2009. – 496 с.

#### *Сopі САВАНЕ*

*здобувач кафедри*

*права та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

В Україні питання реформування системи державного управління у сфері примусового виконання судових рішень відповідно до європейських стандартів є одним із пріоритетних у діяльності Міністерства юстиції України. Рівень державних гарантій виконання судових рішень та стандарти функціонування державних органів в цій сфері мають бути такими, які реально б забезпечили на національному та європейському рівні одне з головних прав людини право на здійснення справедливого суду у розумні строки, передбачене в п. 1 статті 6 Конвенції Ради Європи про захист прав людини та основних свобод.

Але істотні розбіжності в державному устрої, геополітичних умовах

національного розвитку, економічному статусі різних країн визначають суттєві відмінності у державно-управлінській діяльності. Звертаючись до світової практики країн із публічно-правовим характером організації інституту примусового виконання рішень в системі державного апарату, можна класифікувати органи примусового виконання рішень в залежності від їх місця в структурі органів влади. Частіше всього державні виконавці працюють або в рамках органів судової влади, будучи посадовими особами судової системи, або виконавчої влади, як правило, в системі органів юстиції.

У першому випадку, функціонуючи при органах судової влади, судові виконавці є посадовими особами судів, або самі функції примусового виконання покладено на суди. Така практика застосовується, наприклад, у Німеччині, Данії, Іспанії, Кіпрі, Латвії та Польщі. В Іспанії згідно зі ст. 117. 3 Конституції Іспанії судова влада в будь-якій формі здійснюється виключно судами і трибуналами; відповідно до цієї ж статті зміст влади поширюється не тільки на відправлення правосуддя, але і на виконання судових актів. Це пояснюється, як було відзначено в доповіді Міністра юстиції Іспанії на конференції в Москві у жовтні 2001 року, тим, що у сфері виконавчого провадження застосовується публічна сила, а її реалізація можлива тільки на основі принципів незалежності, неупередженості та об'єктивності у максимальному ступені властивих судам [5, с. 87].

Отже, характерною ознакою для судової форми організації виконавчого провадження є здійснення державного управління через судову гілку влади та її посадових осіб. Форми прояву управлінської діяльності можуть бути різними. Наприклад, в Латвії держава через суди загальної юрисдикції здійснює поточний контроль за діяльністю державних виконавців. Окремі виконавчі дії можуть бути предметом дослідження окружного суду при розгляді скарг стягувача або боржника на примусове виконання рішення. На практиці частково контроль за діями виконавців здійснює Рада латвійських виконавців, яка може ініціювати дисциплінарне провадження відносно виконавця. При цьому, за своїм статусом виконавці – це державні посадовці, які склали присягу та незалежні, як і суд в своїх професійних діях.

В Польщі, де організаційно-правове забезпечення виконавчого провадження здійснюється перш за все Цивільним процесуальним Кодексом від 17.11.1964 р. та примусове виконання забезпечують дві особи – суд і державний виконавець, присутня дещо інша форма державного контролю. Так, виконавець є державним службовцем, який працює при окружному суді, із визначеним територіальним сектором його діяльності [6, с. 10]. Поточне управління діяльністю державних виконавців здійснює суд, у якому вони працюють. Цей же суд і контролює роботу виконавця. Однак, скарги на виконавчі дії, вчинені державним виконавцем або судом, розглядає суд вищої інстанції.

В інших країнах органи примусового виконання входять в систему виконавчої влади, як правило, органів юстиції, зокрема у всіх країнах, де професія судового виконавця є ліберальною, а також в Албанії, Словенії, Туреччині, Хорватії, Швеції, більшості країн СНД [5, с. 87].

У Росії реформа 1997 призвела до відокремлення органів примусового виконання в рамках органів юстиції, судді судів загальної юрисдикції перестали здійснювати поточний організаційний контроль за судовими приставами-виконавцями. На чолі служби судових приставів стоїть заступник Міністра юстиції Російської Федерації – головний судовий пристав Російської Федерації. Верхня

ланка служби складається з Департаменту судових приставів Міністерства юстиції Російської Федерації, очолюваному заступником головного судового пристава Російської Федерації, та служби судових приставів управління військових судів Міністерства юстиції Російської Федерації на чолі з головним військовим судовим приставом. Оскарження дій судових приставів-виконавців здійснюється виключно через суд, протягом 10 днів з моменту вчинення судовим приставом-виконавцем оскаржувальних дій. Нагляд за діяльністю судових приставів-виконавців покладено на органи прокуратури Російської Федерації [3, с. 181].

Побудова органів примусового виконання Республіки Киргизстан визначається Законом «Про виконавче провадження та про статус судових виконавців» від 08.02.2002 р. Відповідно до даного закону директор Судового департаменту за посадою є Головним судовим виконавцем Киргизької республіки, а начальники обласних управлінь – головними судовими виконавцями областей. Підрозділ служби судових виконавців очолює старший судовий пристав. За вертикаллю влади Судовий департамент здійснює організаційне та функціональне керівництво органами примусового виконання.

З утворенням самостійної і незалежної України змін у цивільному процесуальному законодавстві щодо виконавчого провадження так і не відбулось. Останнє положення зумовлювалось виконанням судових рішень під юрисдикцією суду, підпорядкованістю судових виконавців при здійсненні ними своїх повноважень суддям, що постановили відповідні рішення. Таке становище певним чином не узгоджувалося з доктриною розподілу влади у демократичному суспільстві, негативно впливало на судові рішення, які виносились судом. У ст. 6 Конституції України схема побудови державної влади має три гілки: законодавчу, виконавчу і судову, а за часів радянської моделі виконавчої служби судова влада мала ознаки не тільки суто судової, а й виконавчої влади.

Концепція адміністративної реформи 1998 року визначила основні засади розвитку і реформування виконавчої влади, згідно з якими планувалось відокремити виконавчу службу від суду. Основний вплив на реформування органів примусового виконання України мав російський досвід. Положення російського законодавства майже на 70 % були втілені у Законах України «Про Державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. та «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р., що врегулювали новий порядок проведення виконавчих дій новоствореним органом в системі Міністерства юстиції – Державною виконавчою службою, завданням якої стало здійснення примусового виконання рішень судів та інших органів в Україні.

Підсумовуючи, важко визначитись, яка гілка влади може найкраще забезпечити організацію інституту примусового виконання. Із переваг судової гілки влади можна відмітити недоторканість суддів, що зменшує ризик втручання у виконавче провадження, безпосередній зв'язок суб'єкта правосуддя та суб'єкта виконання прийнятого рішення. В протигагу судовій виконавчій владі наділена розгалуженим апаратом організаційно-правового, матеріального та методичного забезпечення державних виконавців, що забезпечує узагальнення практики та сприяє оперативному вирішенню проблемних питань виконавчого провадження на підзаконному рівні. Проте досліджуючи природу відносин примусового виконання, яка за своєю суттю є управлінською та притаманна більше органам виконавчої влади, ніж судовій, можна казати, що Україна рухається у правильному напрямку, визначивши місце органів примусового виконання в системі Міністерства юстиції.

### Список використаної літератури

1. Конституція України. Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.: закон України від 28.06.96 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.98 р. № 810/98. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : дис. на здобуття наукового ступеню канд. юр. наук : 12.00.07 / А.М. Авторгов ; Київський Національний Університет внутрішніх справ. – Київ, 2008. – 211 с.
4. Лутковська В.В. Застосування вимог Конвенції про захист прав і основних свобод людини до процесу виконання рішень національних судів / В.В. Лутковська // Вісник Центру суддівських студій. – 2006. – № 7 – 8. – С. 4 – 7.
5. Ярков В.В. Основные мировые системы принудительного исполнения / В.В. Ярков // Університетські наукові записи. – 2006. – № 2(18). – С. 84 – 101.
6. The enforcement of judgments in civil and commercial cases in the new EU member states // Law in transition online 2006. – Access mode : <http://www.ebrd.com/pubs/legal/lit062j.pdf>. – Title from screen.

#### **Ірина СОТНИКОВА**

*аспірант кафедри філософії,  
соціології, державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Проблема питання модернізації та ефективності державно-службової діяльності існувала завжди. Автори, які працюють у сфері управління, певною мірою стикаються із цією проблемою, намагаючись її обійти, як таку, що важко розв'язується [3, с. 64].

Як і філософія, так і спеціалізовані науки постійно шукають формулу влади, яка здатна забезпечити стабільність суспільних систем.

Кінець 70-х років минулого сторіччя ознаменувався для США і всієї Європи розповсюдженнями адміністративними реформами, в яких відобразилися незадоволеність ефективністю функціонування утворених держав та спроби знайти державний пристрій, оптимальний в нових історичних умовах. В Україні цей пошук завершився спробами збудувати «вертикаль влади», що супроводжувалися економічною деградацією країни.

Економічна криза, що почалася у 2008 р., оголила одну з ключових суперечностей сучасного світу – між державним суверенітетом та глобальними масштабами сучасної економіки і, як наслідок, модернізацією і ефективністю державно-службової діяльності [1, с.4].

Загострення накопичених внутрішніх проблем і протиріч, викликаних як попереднім розвитком, так і світовою фінансовою кризою, призвели до погіршення динаміки економіки України, посилення наявних дисбалансів та загострення ситуацій у всіх сферах суспільно-економічного та політичного життя – все це зумовлює падіння авторитету державної влади [2, с. 100].

Для відновлення довіри до влади, належного, ефективного функціонування державно-службових відносин, а саме в контексті європейських стандартів, необхідно органічно поєднувати узгоджені дії всіх гілок влади в Україні по протидії кризовим явищам із запровадженням дієвого мотиваційного механізму до підвищення ефективності державного управління.

Враховуючи наявність тісного взаємозв'язку між мотивацією до модернізації та ефективності управління та успішним розвитком країни, саме завдяки мотивації можна оздоровити як державу в цілому, так і окремі сфери суспільного розвитку. Тільки вироблення дієвих мотиваційних механізмів дозволить задовольнити як особисті потреби державних службовців, так і підвищити ефективність державного управління в цілому.

Відсутність жорстокого покарання, а часто, і повна безкарність, не тільки за зловживання службовим становищем, а й за корупційні дії – крадіжки у великих розмірах – є запорукою відчуття повної безкарності українськими чиновниками.

Відтак, вони використовують своє службове становище в особистих цілях, дозволяють собі нецільове чи неефективне використання бюджетних коштів або і взагалі спрямовують значні грошові потоки не в державний бюджет, а у власні кишені. Доказом цього є суттєва невідповідність, яка спостерігається в податкових деклараціях і розмірі реальних отриманих доходів, що яскраво проявляється в стилі життя владної еліти. В результаті країна потерпає від корупції та забюрократизованості [2, с. 100].

Звертаючись до європейського досвіду по викоріненню корупції, можна використати досвід Великобританії.

Великобританія, зіткнувшись з цією ситуацією, вийшла з цього негативного положення шляхом забезпечення службовцям гідного рівня життя. Працівники державного апарату у Великобританії почали користуватись значними пільгами і отримали високу заробітну плату. Ці чинники визначили престижність роботи в державних структурах і відповідальне ставлення управлінців до своїх службових обов'язків. Із середини 80-х років минулого століття була запроваджена нова система зарплати, суть якої полягала у встановленні залежності рівня оплати праці від обсягу і якості виконаної роботи.

Не можемо не навести на приклад по успішному викоріненню корупції таку країну, як Сінгапур, адже корупція там була норма життя. Для викорінення корупції Сінгапур провів такі адміністративні реформи: залучив найбільш талановитих громадян до роботи у державному апараті, зробив заробітну плату державних службовців найвищого рангу рівною із зарплатою їхніх колег із приватного сектора, встановив суворі покарання за корупцію.

Таким чином, покращивши якість управлінського апарату за рахунок залучення талановитої молоді, доброго матеріального забезпечення та жорстких заходів проти корупції, країна змогла перемогти це негативне явище. Реалізація досвідів цих країн могла б бути дуже корисною для нашої держави – як для держави з всебічно розвиненою державно-службовою діяльністю.

Ми робимо висновок, що функція мотивації в заходах, щодо модернізації та ефективності державно-службової діяльності є одною з найважливіших, так як ні добре планування, ні досконала організація, ні дієвий контроль не дадуть потрібного ефекту, якщо державний службовець демотивований і не зацікавлений виконувати поставлені цілі, реалізовувати плани, здійснювати аналіз та контроль.

При цьому, слід зазначити, що створення висококваліфікованого кадрового складу, здатного ефективно виконувати функції, що належать до державно-службових відносин, неможливе без комплексної та дієвої системи мотивації державних службовців [2, с. 102].

Саме це виступить запорукою в розумінні державними службовцями того, що їх власний добробут та особисті інтереси тісно пов'язані з державними, що, в подальшому, позитивно відобразиться на конструктивній, в контексті європейських стандартів, модернізації та ефективності, державного управління та державно-службової діяльності.

#### Список використаної літератури

1. Шабров О. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна / О. Шабров // Власть. – 2010. – №5. – С. 4–9.
2. Кравченко О. М. Мотиваційна складова впливу на ефективність державного управління / О.М. Кравченко // Економіка та держава – 2009. – №7. – С. 100–102.
3. Морально-психологічний стан управлінців як критерій ефективності управління // Вісник УАДУ. – 2001. – № 3 – С. 64 – 71.

#### **Юрій ФОЛЬВАРОЧНИЙ**

*аспірант кафедри європейської  
інтеграції та права  
ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*

#### **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ ПЕРЕХОДУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

Сучасною світовою тенденцією є глобальний процес демократизації, який у тій чи іншій мірі охопив більшість країн світу, у тому числі й Україну. В центрі уваги демократичного суспільства перебуває людина, яка має можливість розкрити свій потенціал і де створено комфортне середовище задоволення особистих та суспільних інтересів. Для утвердження таких відносин в українському суспільстві необхідно здійснити ряд перетворень у багатьох сферах, в тому числі й у державному управлінні.

Суттєвою перешкодою на шляху становлення та розвитку демократії є відсутність досвіду демократичного врядування. Тому важливе значення має така підготовка і перепідготовка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка сприятиме застосуванню ними передового світового досвіду та досвіду європейських країн зокрема. Разом з тим, необхідно проводити серйозну роботу й з громадянами України, які в умовах демократії повинні розуміти та сприймати свободу, потребувати, цінувати її, уміти користуватися нею і боротися за неї; володіти достатньо високим рівнем правосвідомості; набувати господарської самостійності тощо.

Сучасні європейські теоретичні та практичні напрацювання у сфері державно-управлінської діяльності беззаперечно засвідчують, що однією з основних функцій бюрократичного апарату є надання управлінських послуг. У результаті цього відбувається пошук нових форм контролю над цим апаратом,

принципів оптимального співвідношення політичних і професійних завдань в органах публічного управління. Зменшується роль владної вертикальної ієрархії, розвиваються функціональні управлінські органи, «горизонтальні» структури управління, впроваджуються різноманітні моделі державного управління та регулювання сфер суспільного життя. Фактично формується нова культура державного управління, здійснюється впровадження принципів менеджменту у діяльність державного апарату, виведення його частини за рамки державної служби. Відбувається децентралізація, реалізуються прагнення до скорочення і здешевлення витрат на утримання апарату, зменшення кількості та спрощення бюрократичних процедур відповідно до суспільних очікувань і вимог.

Курс України на європейську інтеграцію вимагає створення системи державного управління та державної служби, зорієнтованої на запровадження стандартів реальної демократії. Реформування державної служби потребує визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів із утвердженням результативного та ефективного обслуговування потреб населення, фізичних і юридичних осіб. Такі стандарти мали б стати основою для надання якісних адміністративних послуг.

Для досягнення належного рівня якості надання адміністративних послуг спершу необхідно оптимізувати функції, завдання, повноваження органів, які ці послуги надають, що сприятиме чіткому визначенню сфери відповідальності органу у процесі формування та реалізації державної політики. Також необхідно запровадити систему управління якістю в органі влади, яка б могла стати інструментом управління процесами надання послуг, сприяти забезпеченню їх якості. У цьому контексті особливо важливим чинником стає підготовка необхідних кадрів, спроможних здійснювати аналіз політики, забезпечувати стратегічне планування, розроблення програм, управління програмами та їх оцінювання.

У демократичному суспільстві зростають вимоги до публічності влади, що змушує її переорієнтувати всю діяльність на людину, на задоволення її потреб і інтересів через надання якісних послуг. Тому для реалізації державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування завдань і функцій держави, необхідно якомога ширше розповсюджувати інститут адміністративних послуг.

Запровадження адміністративних послуг вимагає унормування інституційних демократичних стандартів професійної діяльності державних службовців та, у першу чергу, прийняття рішень щодо:

- розроблення та затвердження стандартів управлінських і адміністративних послуг, їх типових переліків, що надають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;
- розроблення нових типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців;
- удосконалення правовідносин у сфері здійснення публічної політики, зокрема збільшення повноважень громадських рад при органах виконавчої влади, делегування ряду повноважень недержавним організаціям;
- запровадження внутрішніх регламентів органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо надання послуг.

У контексті утвердження європейських стандартів публічного управління в

основу концепції управління персоналом органу державної влади покладена всезростаюча роль особи-службовця, його знання, мотиваційні установки, уміння їх формувати відповідно до цілей, завдань і функцій, що стоять перед управлінським органом.

При переході до європейської моделі управління відбувається поступовий відхід від управлінської ієрархічності, жорсткої системи адміністративної дії до децентралізації влади, зростання ваги місцевого самоврядування, що обумовлює зміну пріоритетів у цінностях. При цьому необхідно дотримуватися певних стандартів надання управлінських послуг незалежно від рівня органу влади. Головне в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування – його службовці, а за межами – споживачі публічних послуг.

Діяльність державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування повинна бути спрямована на забезпечення її результативності, на саме задоволення потреб споживача адміністративної послуги.

Оскільки вагома роль в процесі запровадження інституту адміністративних послуг відводиться системі професійного навчання, то максимальної результативності можна досягнути за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для інформаційного суспільства, а саме:

- освіта протягом усього життя;
- освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями;
- освіта за креативними моделями навчання;
- освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

Система професійного навчання службовців – це свого роду лакмусовий папірець того, якою є державна політика у сфері публічної служби. Це, в свою чергу, обумовлює необхідність її перегляду за певних умов, удосконалення переліку спеціальностей, спеціалізацій, а також напрямків наукових досліджень. Наука не може бути відокремлена від професійної підготовки та післядипломної освіти. Це єдиний комплекс формування інтелектуального капіталу державного управління та місцевого самоврядування у відкритому, демократичному суспільстві, яке прагне побудувати Україна.

**Ірина ЧИКАРЕНКО**

*к. держ. упр., доцент,*

*начальник управління з навчальної*

*та методичної роботи*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ**

Інтеграція України до європейського простору є одним з її основних зовнішньополітичних пріоритетів. Але досвід свідчить, що входження України до ЄС неможливо без ефективного державного управління, без чіткого розуміння високопосадовцями стратегічних цілей державної політики та місії державної влади в цілому. Невід'ємною складовою державного управління є державна служба та система державно-службових відносин. На цей час можна констатувати факт, що в Україні вже створені певні передумови для реформування

державної служби та приведення її у відповідність до європейських стандартів. Так, зокрема, відповідними указами президентів України були затверджені Стратегія реформування системи державної служби в Україні та Заходи щодо реформування державної служби в Україні, постановою Кабінету міністрів України затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, прийняті інші нормативно-правові та регламентуючі документи у сфері функціонування, реформування та розвитку системи державної служби в Україні. Про необхідність адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС зазначав начальник Головдержслужби України Т. Мотренко, який особливу увагу приділяв необхідності підвищення результативності та ефективності функціонального управління в органах державної служби; проведенню функціональних обстежень, зокрема, у центральних органах виконавчої влади; удосконаленню системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, розвитку й модернізації всієї системи державної служби в Україні.

Питанням становлення та розвитку інституту державної служби в Україні, проблемам його реформування, удосконаленню організаційно-правового та кадрового забезпечення, модернізації системи державно-службових відносин, запровадженню нових підходів, моделей та механізмів до її функціонування тощо присвячені праці багатьох вітчизняних науковців та практиків, зокрема, В. Авер'янова, Є. Бородіна, Ю. Битяка, І. Грицяка, С. Дубенко, В. Князева, І. Козюри, І. Коліушка, М. Куйбіди, В. Малиновського, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, О. Парфенюка, Т. Пахомової, С. Серьогіна та інших авторів.

Що стосується системи державно-службових відносин як найважливішого елементу інституту державної служби, який регулює організацію та діяльність його службовців, то саме Законом України «Про державну службу» уперше було встановлено принципи державної служби та визначено загальні засади діяльності та правовий статус державних службовців. Таким чином, конституційне та законодавче закріплення принципів державної служби інституціоналізувало процеси функціонування органів державної влади, професійну діяльність державних службовців, визначило сталість правового регулювання державно-службових відносин, тенденції розвитку нормативно-законодавчої бази.

Традиційно державно-службові відносини поділяються на дві основні групи [1 – 3]: а) відносини, які виникають у процесі організації державної служби (підготовка, добір, розстановка кадрів, заміщення посад, оцінювання діяльності, просування по службі тощо; такі відносини носять адміністративно-правовий характер і відбивають сутність державної служби); б) відносини, які складаються під час реалізації державної служби (у процесі організації робочого часу та відпочинку; щодо дисципліни й оплати праці; у процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів; відповідно цю групу відносин можна віднести до галузі трудового права). У перспективі основною оцінкою відмінності норм державної служби від норм трудового права має стати поділ права на публічне та приватне. Відповідно службові відносини поділятимуться на публічно-правові та приватно-правові [1].

У працях [1; 3] велику увагу приділено напрямам реформування державної служби та обґрунтуванню необхідності зміни співвідношення публічно-правового і приватно-правового її регулювання. Серед конкретних змін, які

необхідно провести, визначені такі, що вже знайшли своє розповсюдження у країнах Європейського Союзу, наприклад, запровадження чотирирівневої категорійності службових посад (поділ на чотири категорії застосовується у державах, близьких до України за формою державного правління та належністю до «правової сім'ї»), зокрема, у Франції, Польщі, Німеччині. Автори праці [2] зазначають, що можна передбачати й інші варіанти поділу посад на категорії, але при цьому необхідно зважати, що «велика кількість категорій є перепорою внутрішньої мобільності державних службовців» [2]). Як зазначав І.Б. Коліушко [3], чинний Закон «Про державну службу» значною мірою виконав своє завдання зі створення й законодавчого забезпечення основних напрямів функціонування інституту державної служби в Україні, однак державна служба ще й досі не стала підконтрольною суспільству демократичною та ефективною організацією державно-службової діяльності, спрямованою на вирішення нагальних проблем, що стоять перед суспільством і державою. Тому одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи в Україні, поряд зі зміцненням державних основ, структурними та функціональними перетвореннями у сфері виконавчої влади, повинна стати модернізація системи державно-службових відносин як процес її удосконалення та оновлення відповідно до сучасних європейських вимог до якості та результативності діяльності державних службовців.

Результати аналізу досвіду провідних європейських країн свідчать, що традиційна бюрократична система публічного управління себе вже дискредитувала, стали з'являтися нові підходи та методи організації державно-службових відносин, засновані на концепції менеджералізму. Саме менеджералізму характерні орієнтація на результативність, ефективність та якість під час здійснення управлінської діяльності; орієнтація на клієнта-громадянина і висока соціальна та управлінська відповідальність; реалізація концептуально-інструментальних засобів, притаманних сучасному менеджменту; сприйняття державних службовців як кваліфікованих менеджерів, складання з ними відповідних контрактів та організація партнерства у тривимірному просторі «влада – бізнес – громада» [4 – 6].

У межах концепції менеджералізму до сфери публічного управління проникають підходи й методи, вироблені в приватному секторі [5; 6]. До таких слід віднести розгляд діяльності держави як процесу надання послуг населенню; освоєння в публічному, зокрема, в муніципальному управлінні таких нових для нього сфер, як бенчмаркінг, регіональний і муніципальний маркетинг (маркетинг землі, маркетинг житла, маркетинг зон господарської забудови, маркетинг інвестицій, туристичний маркетинг); застосування інноваційних (стратегічних, програмно-цільових, корпоративних, кластерних, логістичних та інших) підходів до організації діяльності й формування відповідних політик, стратегій, програм, проєктів; реалізація командних технологій менеджменту, необхідних нововведень; запровадження інструментарію управління змінами, ризиками тощо.

Однією із важливих умов реалізації «нового» публічного управління, зокрема, на муніципальному рівні, є впровадження інновацій в місцеві економіки, а саме здійснення ряду заходів, спрямованих на ефективне використання наявних ресурсів території та її інвестиційно-інноваційного потенціалу. Особливу роль при цьому відводиться застосуванню кластерного підходу, який довів свою ефективність у багатьох розвинутих країнах світу.

Сьогодні питання розроблення та запровадження нових концептуальних

підходів до удосконалення системи державно-службових відносин в Україні є актуальними, але при всій динаміці їх розвитку, недостатньо підкріплюваними адекватними сучасній ситуації моделями, інструментами, методиками їх реалізації, які, якщо й існують, то носять чисто описувальний або формально-декларативний характер. Отже, Україні вкрай необхідне реальне (а не на папері, як то часто буває з деякими документами щодо реалізації стратегій, програм та проєктів розвитку) запровадження нових, зокрема, менеджмент-орієнтованих підходів до організації та оцінювання діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Інтеграція зазначених підходів у процеси реформування та модернізації державно-службових відносин забезпечить адаптацію концепції нового публічного управління до сучасних українських реалій, реалізацію управління на основі якості й соціальної відповідальності, сприяє формуванню високої організаційної культури та ментальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню ефективності їх діяльності.

### Список використаної літератури

1. Коваленко В.Л. Необхідність зміни співвідношення публічно-правового і приватноправового регулювання державної служби / В.Л. Коваленко // Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Битяк Ю.П. Інститут державної служби: поняття і зміст / Ю.П. Битяк // Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 266 с.
3. Коліушко І.Б. Основні напрями реформування державної служби на сучасному етапі / І.Б. Коліушко // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
4. Государственное управление [Электр. ресурс]. – Режим доступа : <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>. – Загол. с экрана.
5. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
6. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : Концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

**Тетяна ЧІКА**

*аспірант, кафедри державної служби та митної справи АМСУ*

### МОДЕРНІЗАЦІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Формування та реалізація ефективної кадрової політики в митних органах України за умов динамічної трансформації оточуючого середовища є одним із найважливіших загальнодержавних пріоритетів. Нині одним із прогресивних кроків модернізації кадрової політики Державної митної служби України є орієнтація на дотримання міжнародних стандартів, зокрема йдеться про професійні стандарти Всесвітньої митної організації та ЄС. Наша країна прийняла

стратегічно важливе рішення про європейський вектор зовнішньоекономічної політики. Тепер ЄС у складі 27 членів посідає місце найбільшого торговельного партнера України. Україна та ЄС зацікавлені в підтримці й розвитку міцних, передбачуваних, прозорих і відкритих торговельних відносин.

Одним із ключових гравців Європейської Спільноти без перебільшення можна вважати Федеративну Республіку Німеччини. Будучи активним членом вагомих міжнародних організацій та маючи потужні важелі впливу на економічну політику об'єднаної Європи, ця країна потенційно може відігравати вирішальну роль у відносинах Україна – Європейський Союз. Крім того, Німеччина тривалий час є найкрупнішим регіональним зовнішньоторговельним партнером України в Європі та одним із найбільших торговельних контрагентів у світі [1].

Федеральна митна адміністрація Німеччини – плід довготривалої масштабної реформи в рамках програми «Сучасна держава – сучасна адміністрація», імплементація якої розпочалася ще 2002 р.. Митниця наблизилася до досягнення своїх цілей у створенні ефективного, транспарентного і рентабельного управління, в тому числі за допомогою тотальної системи контролінгу в таких напрямках, як: «Місія», «Економічна ефективність», «Орієнтація на адресата», «Задоволеність співробітників», «Лідерство та контроль» [2, с.5].

Федеральна митна адміністрація Німеччини – це сучасний постачальник послуг для економіки країни. Крім класичних митних функцій, до діапазону її завдань входять: контрольно-розшукова діяльність; охорона кордонів; боротьба з нелегальним працевлаштуванням; співучасть у контролі за оподаткуванням внутрішньоторговельного обороту; боротьба з тероризмом; захист видів, що перебувають під загрозою зникнення, тощо [3, с.34].

Однією з головних передумов, що забезпечують виконання завдань і функцій, покладених на митні адміністрації Німеччини державою, є формування та реалізація ефективної кадрової політики. Федеральна митна адміністрація Німеччини – один із найбільших роботодавців у країні, кадровий потенціал якого нараховує понад 34 000 осіб [7].

Оскільки в Німеччині функціонує закрыта (кар'єрна) модель державної служби, то співробітники митних адміністрацій за характером виконуваних обов'язків поділяються на чиновників (приблизно 30 000 осіб), службовців (приблизно 3000 осіб) та робітників (приблизно 1000 осіб). Окрім того, за рівнем компетентності та обсягом обов'язків чиновники можуть належати до групи нижчого, середнього, підвищеного та вищого рангів, у межах яких, у свою чергу, їм присвоюються класи від А1 до А16 [8]. Службовцям та робітникам ранги не присвоюються. Вони працюють поза сферою державної служби.

У контексті європейської модернізації Федеральної митної адміністрації Німеччини позитивний ефект досягається, головним чином, завдяки гнучкості, транспарентності, прагматичності організаційних стратегій та застосуванню сучасних управлінських підходів, процедур і технологій. Зазначимо, що в процесах реформування митної служби Німеччини розвинена кадрова політика виконує не лише забезпечувальну функцію (в аспекті виконання державних завдань), але й виступає каталізатором прогресивних зрушень [9, с.63].

Основні тенденції модернізації Федеральної митної адміністрації Німеччини у сфері кадрової політики полягають в оптимізації кількісного складу кадрового потенціалу митних органів, підвищенні ефективності розподілу функціонального навантаження на різні групи служби, а також у встановленні прозорих,

довготривалих та стабільних соціальних відносин зі співробітниками.

Дослідження прогресивного досвіду формування та реалізації кадрової політики у Федеральній митній адміністрації Німеччини, його адаптація на вітчизняних теренах може дати позитивний ефект у роботі Державної митної служби України, зміцнивши її інституційну спроможність, таким чином наблизивши до стандартів Європейського Союзу [6, с. 468]. Таким чином, враховуючи прогресивний досвід європейських митних адміністрацій у цій галузі, необхідно:

1) в рамках державної кадрової політики та з урахуванням передового міжнародного досвіду розробити гнучку концепцію управління персоналом митних органів, у якій визначити кадрову стратегію, її сутність та перспективні напрями розвитку, описати методи кадрової роботи;

2) удосконалити механізм культивування управлінської еліти Державної митної служби України на принципах професіоналізму, гуманізму та підвищеної соціальної відповідальності;

3) розробити та впровадити методіку дослідження стану управління персоналом, виявлення причин плинності кадрів, психологічного клімату митного колективу, професійних деформацій;

4) удосконалити систему управління кадрами в рамках діючого національного законодавства у цій сфері та з урахуванням потреб митної служби у цьому напрямку;

5) переглянути функціональне навантаження Департаменту кадрового забезпечення та з питань запобігання корупції за реалізацію кадрової роботи.

#### Список використаної літератури

1. Митна статистика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/dmsu/control/cstat/fl/showstat>. – Заголовок з екрана.
2. The Federal Customs Administration [Text]. – Bonn : Bundesministerium der Finanzen. – October, 2009. – 35 p.
3. Бережнюк І. Г. Порівняльний аналіз систем управління митною справою в Україні і Німеччині [Текст] / І. Г. Бережнюк // Митна справа. – 2006. – № 1 (29). – С. 34–45.
4. Бережнюк І. Г. Організаційно-управлінські аспекти розвитку персоналу зарубіжних митних органів [Текст] / І. Г. Бережнюк // Вісник АМСУ. – 2006. – № 4 (32). – С.115–130.
5. The Federal Customs Administration: inside view/Administration & Science : Berlin, June 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.zoll.de/e0\\_downloads/d0\\_veroeffentlichungen/the\\_federal\\_customs\\_administration.pdf](http://www.zoll.de/e0_downloads/d0_veroeffentlichungen/the_federal_customs_administration.pdf). – Заголовок з екрана.
6. Ченцов В. В. Особливості державного управління митними органами в ЄС: структурно-функціональний аналіз [Текст] / В. В. Ченцов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2009. – Вип. 2 (25). – 468 с.
7. Офіційний сайт Федеральної митної адміністрації Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zoll.de>. – Заголовок з екрана.
8. Концепція модернізації Федеральної митної адміністрації Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.zoll.de/e0\\_downloads/wir\\_ueber\\_uns/feinkonzept.pdf](http://www.zoll.de/e0_downloads/wir_ueber_uns/feinkonzept.pdf). – Заголовок з екрана.
9. Таможненное управление Германии [Текст]. – Бонн: Bundesministerium der Finanzen. – Mai, 1996. – 65 с.

**Ірина ШУМЛЯЄВА**

*к. дер. упр., доцент кафедри*

*права та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

**Марина БЕРЕЖНА**

*студентка ДРІДУ НАДУ*

*при Президентові України*

## **ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Невід'ємною складовою здійснення адміністративної реформи в Україні є удосконалення державно-службової діяльності. Це пов'язано з тим, що діяльність інститутів держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу. Її статусні елементи дозволяють практично вирішувати питання функціонування державних органів шляхом використання, зокрема, організаційно-правових форм державно-управлінської діяльності. Водночас, сьогодні ефективному вирішенню завдань державними службовцями заважає недосконале нормативно-правове регулювання. Передусім, це стосується недоліків Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ [3].

Однією з проблем названого закону є невизначеність сфери його регулювання. Формальне звуження кола державних службовців до служби в державних органах та їх апараті не відповідає сучасному розумінню сутності державної служби. У Законі фактично ототожнюються поняття «державного службовця» та «посадової особи», що призводить до розмитості понятійно-категоріального апарату. Так, основною ознакою державного службовця називають організацію їх роботи на основі професіоналізму [2, с. 97], тоді як службовець є учасником специфічного правовідношення, оскільки вступає, з одного боку, у трудові відносини, а з іншого – в адміністративно-правові, тому є суб'єктом подвійного правовідношення [1, с. 47 – 48]. Термін «посадова особа» відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про державну службу» – це керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [3]. За своєю сутністю цей термін характеризується наявністю у особи повноважень, які встановлені посадовими інструкціями на підставі типових кваліфікаційних характеристик, тому він має досить широкий зміст і може застосовуватися не тільки до посадових осіб з державно-владними повноваженнями. Отже, об'єктивно існуючі відмінності між поняттями «службовець», «державний службовець» та «посадова особа» повинні бути нормативно визначені та закріплені.

Особливої уваги сьогодні потребує правове забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців. Більшість з них недостатньо підготовлені для виконання своїх посадових обов'язків. Це пов'язано з тим, що їх знання та навички сформувалися в суспільному середовищі, яке потребувало інших професійних та особистісних якостей. Відсутність компетентного кадрового корпусу усуває на перше місце проблему удосконалення підготовки, перепідготовки та

підвищення кваліфікації державних службовців з метою одержання ними сучасних наукових знань, утворення прошарку професійно підготовлених до реалізації цілей та функцій держави у практичній діяльності посадовців. Цей напрямок повинен стати пріоритетним у державній кадровій політиці, що потребує утворення єдиного правового інституту та оновлення норм щодо підвищення кваліфікації державних службовців у нерозривному зв'язку з просуванням по службі, стимулюванням підвищення професійної освіти тощо. Модернізація системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в умовах кризових явищ має розглядатися як головний чинник удосконалення державно-службової діяльності. Нова редакція Закону «Про державну службу» повинна передбачити механізм вдосконалення підвищення професійних якостей державних службовців, зокрема, врахувати позитивний зарубіжний досвід країн-членів ЄС.

Спрямування на підвищення ефективності державного управління, рівня виконання державними службовцями своїх обов'язків, розвитку їх управлінських якостей та загальних здібностей стало основою для створення ефективної системи навчання та підвищення кваліфікації у Польщі. Домінантну роль у навчанні урядовців вищого рівня в державі відіграє Національна школа державного управління у Варшаві, заснована у 1990 р. Обов'язковою умовою навчання у такому навчальному закладі є наявність певного віку (до 32 років), диплома магістра, вільне володіння однією з іноземних мов. Крім цього, існують різноманітні курси, школи післядипломного навчання, навчальні центри, а також факультети підвищення кваліфікації на базі університетів та інших вищих навчальних закладів.

Становлення та розвиток системи підготовки державних службовців у Польщі спрямований на вирішення актуальних проблем державотворення, тому цьому питанню приділяється виняткова увага й підтримка у країні. У процесі подальшого вдосконалення кадрового забезпечення державної служби в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні основна увага має бути зосереджена на поліпшенні якості підготовки державних службовців управлінської ланки шляхом розширення мережі відповідних навчальних центрів та розробки нових програм для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, запровадження тренінгової складової до системи їх навчання, враховуючи спеціалізацію відповідних груп (цільову аудиторію) та необхідність задоволення потреб у знаннях щодо вирішення практичних питань діяльності державних службовців. У цьому контексті важливим є використання національних освітніх традицій та врахування світового досвіду організації підготовки кадрів державної служби. Усі ці питання повинні бути вирішені на підставі єдиної загальнодержавної стратегії, яка повинна бути покладена в основу Закону «Про систему та порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Досягнення європейського рівня державної служби вимагає концентрації зусиль владних інституцій і тісно пов'язане з поступовим наближенням нормативно-правової бази України з питань державної служби до законодавства Європейського союзу, що сприятиме посиленню стабільності та ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права. Крім цього, важливими напрямами удосконалення державно-службових відносин є проведення найближчим часом адміністративної реформи; прийняття нової

редакції Закону України «Про державну службу», норми якого мають розмежувати політичні та адміністративні посади; створення сприятливих умов для кар'єрного росту; передбачити призначення та просування по службі відповідно до оцінки професійних досягнень; змінити систему професійного навчання та підвищення кваліфікації, орієнтуючись на формування у державних службовців не тільки теоретичних, але й практичних навичок та вмінь.

#### Список використаної літератури

1. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
2. Кульбашна О. Співвідношення понять «службовець» і «державний службовець» у законодавстві України / О. Кульбашна // Право України. – 1999. – № 4. – С. 97 – 101.
3. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ – Режим доступу: <http://www.portal.rada.gov.ua>.

## КРУГЛИЙ СТИЛ 1 Сучасні проблеми правового забезпечення державного управління

**Ганна АКСЬОНОВА**

*аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
НАДУ при Президентіві України*

### МОДЕЛІ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПІДПРИЄМНИЦЬКИХ СТРУКТУР У РОВ'ЯЗАННІ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ МІСТА

На сьогодні в системі місцевого самоврядування не сформовано ефективної моделі співробітництва між представниками місцевої влади та представниками бізнесу, не забезпечуються принципи сталого розвитку, вони задекларовані, але майже не виконуються. Органи місцевого самоврядування і підприємницькі структури мають різні інтереси, а територіальна громада потребує сприятливих екологічних умов для проживання. Отже, необхідна нова модель взаємодії органів місцевого самоврядування і підприємницьких структур.

Існують різні підходи до формування моделей. На сьогодні науковцями і практиками запропонована множина моделей взаємодії, що в першу чергу пояснюється складністю, багатогранністю, багатоаспектністю самого процесу взаємовідносин.

Під моделлю, звичайно, розуміють певний аналог відповідного фрагменту дійсності. Модель відрізняється схожістю або подібністю до реального об'єкта, але не за всіма характеристиками, а лише за істотними. Завдяки подібності модель може замінювати реальний об'єкт у дослідженні [1, с. 138].

Дослідники виділяють наступні основні моделі взаємовідносин влади та бізнесу:

– модель «примусу», що передбачає адміністративний тиск на бізнес з боку влади. Головна мета влади при цьому полягає в залученні бізнесу до активної участі в соціальних програмах і проектах;

– модель «патронажу» (витрати бізнесу на соціальні програми та проекти частково компенсуються за рахунок допуску до ресурсів, які контролюються владою);

– модель «невтручання» влади (соціальна складова діяльності бізнесу залежить виключно від бізнесу);

– модель «захоплення» влади бізнесом (стратегічні рішення розвитку держави приймаються переважно представниками великого капіталу);

– модель «партнерства» (рішення приймаються на основі консенсусу, обмін ресурсами відбувається на основі взаємної вигоди) [2, с. 3].

Проблема взаємодії державної влади та бізнесу стоїть гостро в постсоціалістичних країнах. Спеціальне її дослідження в Росії дозволило Н. Лапінній та А. Чириковій виділити чотири моделі такої взаємодії:

– модель «патронажу»;

– модель «партнерства»;

- модель «боротьби всіх проти всіх»;
- модель «приватизації влади» [3].

М. Курбатова, С. Левін виділяють ідеальну теоретичну модель взаємодії влади та бізнесу в умовах «ідеального ринкового господарства». Вона визначає ролі суб'єктів взаємодії: суб'єкти, що представляють інтереси бізнесу домовляються про правила гри і доручають контроль над їх дотриманням державі як агенту-гаранту. Вона фіксує зобов'язання сторін: держава гарантує бізнесу створення сприятливого середовища та виробництво необхідних для його функціонування і розвитку суспільних благ, таких як виробнича, соціальна та інституційна інфраструктура; бізнес бере на себе зобов'язання щодо сплати податків і відтворення використовуваних економічних ресурсів.

Ідеальній моделі протистоїть національна модель взаємодії влади та бізнесу, яка відображає загальні риси даної взаємодії у певній національній моделі ринкової економіки. У ній знаходить відображення попередня історія розвитку країни, реальна практика державного будівництва і виникнення бізнесу. Так, що склалися в ході історичного розвитку певної країни уявлення про «справедливості» багато в чому визначають цільові функції економічних суб'єктів, їх ставлення до можливих варіантів розподілу прав власності на економічні ресурси між приватними агентами, державою і комунальними структурами. Все це певним чином модифікує роль влади та бізнесу у їх взаємодії, а також обсяг і характер їх взаємних зобов'язань.

Поряд з ідеальною і національною моделями можна виділити нормативну модель взаємодії бізнесу і влади, яка складається з встановлених у даній країні формальних норм, правил і практик їх застосування, а також протистоїть їй реальну інституційну модель, як сукупність сформованих на певній території формальних і неформальних норм, правил і практик їх взаємодії [4].

Відсутність системності у відносинах, декларативність та формальність стосунків між органами місцевого самоврядування та підприємницькими структурами, низька екологічна культура, що на нашу думку є однією з головних причин що стримує розвиток співробітництва та не сприяє поліпшенню екологічної ситуації в країні потребує створення та впровадження нової моделі стосунків.

Отже, розглянувши існуючі моделі взаємовідносин, можна зробити висновок, що оптимальніша модель взаємовідносин є модель «партнерства», яка найбільш гармонійно поєднує інтереси сторін, що сприяє розв'язанню екологічних проблем міста у взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами.

#### Список використаної літератури

1. Сурмін Ю.П. Майстерня вченого: підручник для науковця / Ю.П. Сурмін. – К. : Навчально-методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. – 302 с.
2. Пухкал О.Г. Взаємовідносини влади та бізнесу в контексті формування основ громадянського суспільства в Україні / О. Пухкал // Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку.
3. Чирикова А. Бизнес как субъект социальной политики в современной России / А. Чирикова // Общество и экономика. – 2006. – № 9. – С. 116 – 117.
4. Курбатова М.В., Левін С.Н. Преобладание иерархического типа

взаимодействия власти и бизнеса как проявление зависимости от предшествующего развития / М. Курбатова, С. Левін // Интернет-конференция «20 лет исследования QWERTY – эффектов и зависимости от предшествующего развития». – Режим доступа : [http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/211519 / print.html](http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/211519/print.html).

**Гор АЛЕКСЕЄНКО**

*к.ю.н., завідувач кафедри  
цивільного та господарського права  
ДНУ ім. Олесь Гончара*

#### НАПІВПРЕЗИДЕНТСЬКА РЕСПУБЛІКА В КОНТЕКСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Концепція напівпрезидентської форми правління фактично була розроблена і впроваджена в простір політичної науки М. Дюверже. Як тип форми правління «напівпрезидентенціалізм» був малопоширеним ще декілька десятків років тому. Зараз вітчизняні та зарубіжні дослідники до держав із напівпрезидентською системою зараховують різну кількість країн: від однієї (лише Францію) до восьми (М. Дюверже, приміром, налічував їх п'ять: Австрію, Ісландію, Ірландію, Португалію, Фінляндію). Згідно з А. Лейпхартом, на підставі формальних ознак до цієї форми правління мають належати у Західній Європі: Австрія, Ісландія, Ірландія, Португалія, Фінляндія та Франція. Він констатує, що позиція президентів в Австрії, Ісландії та Ірландії є надзвичайно слабкою, однак вважає за доцільне у своєму аналізі трактувати їх як представників напівпрезидентської форми правління [1; с. 121]. Дж. Сарторі вважає, що власне реальні повноваження, а не лише формальні критерії, зумовлюють, що ці країни слід трактувати як країни з парламентською формою правління [2; с. 120]. Тобто, до країн з парламентською формою правління належать: Греція, Німеччина, Італія та Швейцарія; з напівпрезидентською формою: Португалія, Фінляндія та Франція і позиціонування Австрії, Ісландії та Ірландії є спірним.

Більшість дослідників поділяє точку зору, що подібна форма правління існувала у Веймарській республіці і продовжує функціонувати в П'ятій французькій республіці, Фінляндії, Шрі-Ланці, Португалії, дехто додає до цього списку Австрію, Ісландію та Ірландію [3], інші ще й Італію та країни ЦСЄ — Польщу, Чехію, Болгарію, Румунію, Сербію, Литву, Естонію та інші пострадянські країни. Починаючи з 90-х років минулого століття, коли частина країн бывшего Радянського Союзу та Східної Європи влились в «хвилю демократизації», частина з них адаптувала напівпрезидентські норми, закріпивши їх конституційно. Це дало змогу Р. Елджі збільшити кількість країн світу з напівпрезидентською формою правління до сорока, з них сімнадцять розмістити на пострадянському просторі [4; с. 14].

Класичним прикладом такої форми правління можна вважати сучасну Францію. Президент Франції є главою уряду, він головує на засіданнях Ради міністрів, призначає прем'єр-міністра, припиняє виконання ним функцій на підставі його заяви про відставку уряду, за поданням прем'єр-міністра призначає інших членів уряду та припиняє їхні повноваження. Президент може скликати за своєю ініціативою засідання Ради міністрів або це засідання розглядатиме питання,

яке він вважає першочерговим. Також президент наділений прерогативою затверджувати постанови і рішення, прийняті урядом, і в нього є правова можливість у разі незгоди повернути ці документи на повторний розгляд уряду. Президент має право застосувати вето на закони, які приймає парламент, та підтримує уряд й тим самим постає в ролі арбітра стосовно провідних політичних інститутів. За певних умов президент може розпускати парламент та призначати нові парламентські вибори, розраховуючи, що їх результати можуть призвести до зміни уряду [5].

В межах ідеальної моделі напівпрезидентського правління можна виділити різноманітні його підтипи, які дозволяють з певною долею вірогідності передбачити домінацію одного з акторів: президента, прем'єра чи навіть парламенту.

Свою основною характеристикою напівпрезидентська система має свій ситуативний характер. На підсумковий розподіл влади та характер взаємодії політичних інститутів величезний вплив справляють не стільки їх конституційні повноваження, скільки результати виборів та компліментарність політичних сил в парламенті та у виконавчій владі. Зумовлює таку ситуацію необхідність для президента та уряду парламентської довіри і підтримки парламентської більшості, як наслідок - дуалізм виконавчої влади, тобто подвійна відповідальність уряду перед президентом – главою держави та парламентом. Тому характеристики і домінація президента чи парламенту залежить не тільки від конституційних їх повноважень, а від політичної ситуації яка склалась в державі. Якщо глава держави є лідером парламентської більшості, то він стає фактично і главою виконавчої гілки влади. Однак за умов існування в парламенті парламентської більшості опозиційної до глави держави – він втрачає майже весь політичний вплив. Така ситуація дістала в літературі назву «когабітація».

Таким чином, ми можемо констатувати, що позиція президента у системі взаємовідносин президент–парламент–прем'єр-міністр (уряд) залежить як від форми правління так і від співвідношення політичних сил. У напівпрезидентській формі правління ми можемо виділити різні конструкції, які будуть передбачати відмінний один від одного рівень політичної ваги інститутів. Найбільший рівень політичної ваги існує в ситуації, коли президент спирається на лояльну щодо себе в політичному плані парламентську більшість і президент стає слабким за умов протиставлення йому парламентської більшості.

В період з січня 2006 по червень 2010 року ми могли спостерігати різні варіанти взаємодії політичних інститутів в рамках напівпрезидентської форми правління в Україні. Варіанти цієї взаємодії можна означити за допомогою прізвищ прем'єр-міністрів та президентів. «Ющенко – Тимошенко», «Ющенко – Схануров», «Ющенко – Янукович», «Ющенко – Тимошенко – 2», «Янукович – Азаров». В рамках даних базових варіантів відносин основними факторами є характер парламентської більшості, її відносини з президентом.

«Ющенко – Тимошенко». За цього варіанту взаємовідносин президент за умови підтримуючої його парламентської більшості мав право визначальним чином впливати на призначення прем'єр-міністра і переважав останнього. Що стосується Ю.Тимошенко, то вона не мала парламентської «переваги» над президентом, проте змогла вчинити йому опір, намагалася мобілізувати парламент на підтримку уряду, в підсумку не допустила перетворення уряду на «технічний» і створила ситуацію «вторинної «когабітації», яка виникає не при

призначенні прем'єр-міністра, а після початку його діяльності. Причина такої «когабітації» не в наявності опозиційної до президента парламентської більшості, а в конкуренції президента та прем'єра за лояльність цієї більшості. В підсумку йде мова не про опозиційність більшості, а про міру її лояльності.

«Ющенко – Схануров». Цей варіант відносин був спробою формування «технічного» уряду, повністю підконтрольного політичній волі президента, і перетворення останнього, за визначенням М. Дюверже, на «абсолютного монарха». Проте підтримки парламентської більшості вистачило тільки на формування уряду, але не постійну довіри і підтримки його діяльності.

«Ющенко – Янукович». Цей варіант був типовим прикладом «когабітації», коли за наявності значної опозиції президенту в парламенті, останній здатен висунути альтернативну кандидатуру прем'єра, який згодом створює ситуацію постійної конфронтації з президентом.

«Ющенко – Тимошенко – 2». За цього варіанту взаємовідносин президент брав участь у формуванні парламентської більшості, проте не контролював її і не мав її підтримки. Як наслідок не мав права визначальним чином впливати на призначення прем'єр-міністра і не міг переважати останнього. Знову мала місце ситуація «вторинної «когабітації», і конкуренції президента та прем'єра за лояльність парламентської більшості.

Останній з варіантів взаємодії політичних інститутів в межах напівпрезидентської форми правління в Україні – «Янукович – Азаров» – є типовим прикладом ситуації, коли сильна президентська влада є заснованою більше на підтримці сильної парламентської більшості.

#### Список використаної літератури

1. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries / A. Lijphart. – New Haven, CT: Yale University Press. – 368 p.
2. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі. – Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕк, 2001. – 211 с.
3. Маркаров А. Полупрезидентализм в контексте постсоветской трансформации (на примере республики Армения) / А.Маркаров // ПОЛИТЭКС. – 2006. – № 2. – С. 279-288.
4. Elgie R. The Politics of Semi-Presidentialism / R. Elgie // Semi-presidentialism in Europe [ed. by R.Elgie]. – Oxford University Press, 1999. – P. 4-12.
5. Харченко О. Напівпрезидентське правління: за і проти [Електронний ресурс] / О. Харченко // Режим доступу до статті: // <http://www.viche.info/journal/957/>

*Олена БЕЛОУС*

*магістрант кафедри соціології  
Дніпродзержинського державного  
технічного університету*

#### ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

Досвід останніх десятиліть переконливо доводить, що політичних і економічних успіхів досягають саме ті держави, які приділяють підвищену увагу молоді. Стійкий розвиток демонструють саме ті суспільства, які переглянули

систему традиційних поглядів, зробивши ставку на нові покоління, на систему взаємин між поколіннями і на їх значення для політичного і соціально-економічного розвитку. Саме тому в новому тисячолітті стратегічні переваги будуть у тих держав і суспільств, які навчатися ефективно використовувати людський потенціал і в першу чергу той інноваційний потенціал розвитку, носієм якого є молодь.

Перш ніж звернутися до досвіду формування молодіжної політики, варто наголосити на наявності деяких загальних закономірностей і проблем, що стосуються як молоді загалом, так і молодіжної політики в різних країнах і регіонах.

Організація об'єднаних націй при формуванні молодіжних програм ставить перед собою такі завдання: розробка і впровадження в життя для молоді у межах національних планів розвитку, особливо у галузях освіти і підготовки кадрів, зайнятості, збереження навколишнього середовища, охорони здоров'я і соціального обслуговування; мобілізація необхідні людські та фінансові ресурси на здійснення молодіжних програм; сприяння зростанню активності молоді шляхом поліпшення використання і поглиблення каналів зв'язків між молоддю і молодіжними організаціями на національному, регіональному і міжнародному рівнях; підвищувати інтерес молоді до культурних заходів і заохочувати її до участі в них.

Молодіжна політика ґрунтується на законодавчих актах, що визначають статус, права і обов'язки молоді. Молодіжний рух і молодіжна політика змінюються, стають багатограннішими, суперечливішими. Так, наприклад, якщо в 60-тих роках одним із найважливіших завдань молоді вважалося набуття знань, освіти, професії з метою активної участі у житті суспільства, то в 70-х роках на перший план висувається матеріальний добробут, сім'я, суто особисті інтереси. Лише у 80–90-х роках молодіжна політика зарубіжних країн Європи формується багатосторонньо, з урахуванням законодавчого і виконавчого її рівнів, створення певних молодіжних структур.

У різних країнах діють такі моделі молодіжної політики.

Так, шведська модель характеризується досить активним втручанням держави у стосунки суспільства і молоді. Зокрема, в цій країні дуже сильні державно-правові механізми регулювання стосунків між молоддю й іншими громадянами та соціальними групами.

У Фінляндії відповідно до законів молодь та молодіжні організації мають можливість брати участь в управлінні суспільством. Тут при Міністерстві освіти працює Державна рада з питань молоді, створено Національний комітет фінських молодіжних спілок, що об'єднує 55 молодіжних організацій. Представники окремих з них є членами Державної ради з питань молоді.

Фінська молодь віком від 16 до 18 років переважно включається у трудовий процес і, відтак, випадає з поля зору Молодіжної комісії. Частина політично активних юнаків та дівчат починає співпрацювати з молодіжними організаціями політичних партій. Однак більшість молодих людей фактично самостійно розв'язують власні проблеми, користуючись допомогою лише профспілок.

Можна виділити такі особливості фінської молодіжної політики: плюралізм молодіжних громадських організацій, підтримання їх суспільно корисних ініціатив державою і партіями; наявність спеціального відомства у справах молоді – Молодіжної комісії, що координує свої дії з молодіжними організаціями партій, іншими громадськими організаціями; значні фінансові відрахування з

держбюджету на потреби молоді і «некомерційну» спрямованість молодіжної політики загалом; самостійний характер молодіжної організацій відносно її опікунів – політичних партій і водночас надання партіями фінансової підтримки своїм молодіжним організаціями; розгалуженість структури державних органів у справах молоді.

У Португалії з 1985 р. існує добродійний фонд молодіжних організацій і Генеральна дирекція з питань молоді. В 1988 р. у цій країні було організовано Інститут молоді, підпорядкований Президії Ради міністрів. До його структури входять: Керівна рада, Контрольні комісії, відділи міжнародних зв'язків, вільного часу та молодіжних асоціацій, планування і вивчення проблем молоді, Центр інформації тощо.

В Австрії дещо інакше підтримують молодь. Тут, зокрема, фінансуються й утримуються спеціальні місця зустрічі молоді до 25 років; заохочується видання дитячих і молодіжних газет і журналів, наукові дослідження з проблем молоді.

Багатогранну і цікаву роботу з молоддю проводить Німецька комуністична партія, яка неодноразово підкреслювала свою прихильність до «ідейного керівництва молодіжним рухом». Вона бере на себе вирішення таких питань, як захист прав та інтересів молоді, залучення юнаків і дівчат до боротьби за мир і життя на землі, за захист навколишнього середовища.

Певним показником ефективності молодіжної політики ФРН може слугувати хоча б той факт, що за даними соціологічних опитувань близько 70-80% молодих людей висловлюють своє задоволення існуючою системою і власним життям у ній.

Свої особливості підтримання молоді є в Іспанії. Тут координацією всієї роботи з її розробки і здійснення займається Міжміністерська комісія у справах молоді, що діє в структурі Міністерства культури.

Діяльність Міжміністерської комісії ґрунтується на такому принципі: «Лише через державну політику, що надає пріоритет заходам у справі молоді, можна розраховувати на ефективне розв'язання проблем молоді».

Молодіжні програми, що розробляються в Іспанії, покликані полегшити соціальну, культурну і політичну адаптацію молоді, усунути перепони, що заважають вступу в самостійне життя.

До останнього часу в Іспанії реалізовувалися молодіжні програми, спрямовані, на: підготовку молоді до самостійного життя, її гармонічного розвитку шляхом вдосконалення системи освіти і професійного зростання; полегшення вступу молоді в трудове життя завдяки реалізації відповідної політики зайнятості; створення широкої мережі молодіжних служб і послуг. Така мережа повинна максимально сприяти самовияву молоді. З 1987 р. почала діяти так звана молодіжна картка, власники якої мають пільги при користуванні громадським транспортом, забезпеченні житлом, відвіданні культурних та спортивних закладів, отриманні кредитів, тощо. Перелік пільг у кожному випадку визначають органи влади. Програма фінансується ними та Інститутом молоді, і є частиною міжнародної програми, в якій беруть участь також Франція і Португалія; забезпечення творчої участі в усіх молодіжних програмах самої молоді через мережу її власних організацій і асоціацій, надання широкої підтримки таким організаціям, стимулювання їхньої діяльності з боку державних органів влади.

Отже, у зарубіжних країнах накопичено великий досвід формування і реалізації молодіжної політики. Характерною особливістю молодіжної політики

зарубіжних країн є її реалізація у 3-х сферах: соціально-економічній, культурно-естетичній та молодіжного руху. Молодіжна політика у зарубіжних країнах реалізується завдяки державним та регіональним молодіжним програмам. Молодіжна політика у зарубіжних країнах багато в чому ґрунтується на наданні молодим людям гарантій, створенні певних умов для їх розвитку і самореалізації.

1. Головатий Ф.М. Державна молодіжна політика як феномен суспільного розвитку і нова парадигма державотворення в країнах перехідного стану / Ф.М. Головатий // Укр. Соціум. – 2002. – №1. – С.100 – 101.

2. Головатий Ф.М. Соціологія молоді: курс лекцій / Ф.М. Головатий. – К. : МАУП, 2006. – 2-ге вид. переробл. і допов. – 304с.

### **Світлана БЛОСОРОЧКА**

*здобувач кафедри державного будівництва  
ХарРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## **ДЕРЖАВНО-СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ НА ШЛЯХУ ДО ВІДКРИТОСТІ**

Стабільність системи державного управління полягає у конструктивних, ефективних взаємозв'язках елементів, процесів управління, механізму самовдосконалення. Взаємодія між складовими системи полягає в державному управлінні – «організуючому, спрямовуючому, координуючому та контролюючому впливі суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління». Основними характеристиками всякої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням. Г. Одінцова, Н. Мельтюхова групують елементи системи управління, як взаємопов'язані компоненти: статика – інформація, кадри управління, структурно-функціональне забезпечення, техніка і технологія, методи управління; динаміка – діагностика об'єкта управління (оцінка ситуації), постановка проблеми та визначення цілей, формування варіантів, прийняття рішення, реалізація рішення, оцінка результатів (зворотній зв'язок); механізму самовдосконалення системи управління як продовження функціонування та особлива стадія динаміки.

Система суб'єктно-об'єктних залежностей зумовлює та передбачає наявність трьох елементів в кожному управлінському акті: «суб'єкта управління або його окремого управляючого компонента (державного органу, посадової особи, учасника управління); створюваного і реалізуючого ним управляючого впливу; об'єктів впливу, переважно, у формі діяльності організацій, закладів, підприємств, окремих громадян (в тому числі тих, що входять до складу суб'єкта управління)».

Самої наявності суб'єкта й об'єкта управління недостатньо, між ними повинна здійснюватися взаємодія, що, характеризується наявністю впливу (прямих і зворотних зв'язків). Отже, змістом управлінських взаємовідносин є діяльність у вигляді взаємодії суб'єкта й об'єкта управління. Діяльність – це «доцільна, усвідомлена поведінка людини, яка пов'язана з цілепокладанням та з мотивами». Але управлінська діяльність та відносини не взаємозамінні, бо вони характеризують різні сторони роботи системи державного управління.

Взаємодія між суб'єктом і об'єктом державного управління може бути як

закритого, так і відкритого типу. У разі збігання управлінської мети у суб'єкта управління й об'єкта управління мова йде про відкриту взаємодію. Коли ж суб'єкт управління використовує об'єкт управління як засіб реалізації своєї мети, впливаючи через можливості, інтереси, потреби об'єкта управління, мова йде про закриту взаємодію, або маніпуляцію.

Сьогодні дискусивним стало питання підходу до управлінських відносин з точки зору суб'єктно-об'єктної взаємодії. Так, дійсно, необхідно розглядати суспільство як рівноправного партнера держави, коли держава поступово передає, а інститути громадянського суспільства відповідно перебирають на себе повноваження у контролі над людинотворчими сферами соціальної життєдіяльності. Але громадянське суспільство відображає якісно-історичні характеристики суспільства, набуті лише на певному етапі його розвитку. Поступальний розвиток соціуму приводить до його диференціації, виокремлення сфери управління як окремої галузі суспільної діяльності. Державне управління здійснює широке залучення населення до участі у розробці та прийнятті управлінських рішень. На етапі їх реалізації, коли рішення набули законодавчої сили і підлягають дотриманню кожним громадянином України, державне управління мусить виконувати одну з своїх основних функцій – контролю над дотриманням законодавства. Таким чином, забезпечує задоволення «найперших потреб особи, населення та суспільства – захист від військових, кримінальних, правових та економічних зазіхань на їх свободу, майно і інтереси». Зниження контролюючої функції держави Л.-М. Дешан в історії людства поділяв на три етапи: «дикість, коли люди не знали власності, влади, законів; потім люди перейшли до стану законів, виникла нерівність, власність, закони, суспільство поділялось на соціальні спільності, а потім настає царство «безумства звичаїв», обману і насилля. Та в «стані звичаїв» не буде релігій, війн, судів, торгівлі, банкрутства, спекуляції та ін. Життя людей стане простим і близьким до природи. Свідомість моральної єдності людей і простота життя приведе до відмирання примусу та управління суспільством», що й означає відсутність потреби у суб'єктно-об'єктній взаємодії. Але на сучасному етапі зрілості суспільства відкидання суб'єктно-об'єктних відносин матиме наслідком тенденцію до недотримання прав і свобод незахищених прошарків населення державою, що породжуватиме потребу у пошуку справедливості в межах іншої держави, що є загрозою національної безпеки.

Поняття держави і суспільства нерозривно пов'язані, бо держава як складне соціальне явище, якому притаманна «необхідність захищати інтереси мешканців певної території і регулювати за допомогою правових норм взаємовідносини між людьми, використовуючи в разі потреби спеціальні органи примусу», основними елементами якої є територія, населення і влада є породженням суспільства. Суспільство – сукупність форм спільної діяльності людей, що історично склалися. Населення – сукупність людей, яка проживає на земній кулі, в якій-небудь місцевості, країні, у межах тієї чи іншої держави і підлягає її юрисдикції, а громадськість – громадські організації, громадяни, одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою, передова частина, передові кола суспільства. Таким чином, громадськість на відміну від населення як соціального утворення, – це особлива форма організації населення, яка характеризується спрямованістю керівного впливу на саму себе (громадське

замовлення на задоволення тих або інших потреб адресується громадськістю не до інстанцій, а до себе самої) та наявністю позицій і цілей у її представників, відповідальність за їх досягнення.

Перехід до суб'єктно-суб'єктної взаємодії держави і суспільства вимагає якісно нових підходів до вибору методів, які б сприяли зростанню рівня цивілізованих відносин, що ведуть до становлення правової держави й громадянського суспільства. «З одного боку, реалізація засад правової держави не може не спиратися на відносно автономні механізми саморегуляції громадянського суспільства, а з іншого, – органічним доповненням функціонування громадянського суспільства виступають сформовані на формально-правових засадах інститути держави, яка тільки за таких умов може стати правовою», що свідчить про неможливість існування правової держави без громадянського суспільства і навпаки.

Розгляд держави і суспільства як елементів, здатних взаємовпливати один на одного, почався науковцями відносно недавно і викликаний зростанням рівня людського інтелекту в усіх сферах діяльності. Громадянське суспільство є сукупністю громадських інститутів, сформованих на добровільній основі, що діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів України, за посередництвом яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права і свободи.

Таким чином, еволюція державноуправлінських відносин від маніпулятивного типу до партнерського залежить від переростання держави у правову, а суспільства – у громадянське. При цьому правовою можна назвати державу, в якій превалює дотримання норм права в усіх напрямках її діяльності щодо забезпечення суспільних потреб. Громадянським є суспільство, здатне до такого рівня самоорганізації, що держава може безпечно для її населення передавати свої повноваження щодо контролю над дотриманням основних прав і свобод громадян.

**Олег ГУЛЯЄВ**

*здобувач кафедри політології  
ДНУ ім. О.Гончара*

### **СПІН-ОПЕРАЦІЇ ЯК НАПРЯМ МАНІПУЛЯТИВНОГО ВПЛИВУ, СПРЯМОВАНОГО НА ЗАМІЩЕННЯ СТЕРЕОТИПІВ У СУСПІЛЬНІЙ СВІДОМОСТІ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПОТОКІВ**

Підвищенню ефективності процесів модернізації державно-службової діяльності в Україні має сприяти усунення умов для маніпулятивного впливу під час державного регулювання інформаційних потоків. Порівняльний аналіз законодавства України в галузі інформації (яке, зокрема, включає Конституцію України, закони України «Про інформацію», «Про захист суспільної моралі», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» та ін.) свідчить про те, що в Україні повністю сформовані умови для забезпечення свободи слова, проте воно не враховує небезпечні маніпулятивні складові в діяльності засобів масової інформації та комунікації. Одним із напрямків маніпулятивного впливу на суспільну свідомість є спін-

операції, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування під час державного регулювання інформаційних потоків.

Спін-операції варто розглядати як напрям маніпулятивного впливу, спрямованого на заміщення стереотипів у суспільній свідомості. На думку О.П. Попроцького, сформувати потрібний стереотип чи спрямувати суспільство на потрібний вибір можна з використанням форм відкритого та прихованого впливу на матрицю соціального психофрактала громадської думки, сутність якої полягає у відображенні зв'язків між усіма її складовими елементами, поглибленні розуміння наслідків впливу інформаційних повідомлень на формування громадської думки, що може використовуватись у процесі державного регулювання інформаційних потоків та визначення інформаційних повідомлень [4, с. 114]. Спін-операції передбачають створення і поширення подібних інформаційних продуктів з метою прихованого впливу на суспільну свідомість.

Для того, щоб з'ясувати маніпулятивну природу спін-операцій, доцільно звернутися до розкриття поняття «стереотип». Поняття стереотипу було введено у науковий обіг американським журналістом Уолтером Ліппманом у 1922 р. Він визначав його як підпорядковані, схематичні детерміновані культурою «картинки світу» в голові людини, котрі економлять її зусилля при сприйнятті складних соціальних об'єктів і захищають її ціннісні позиції та права [7, р. 34]. Розкриваючи соціально-психологічний зміст феномена стереотипу, У. Ліппман зазначав, що «крім економії зусиль є й інша причина того, чому ми так часто додержуємося наших стереотипів, коли б могли використовувати більш неупереджені способи бачення. Системи стереотипів можуть бути ядром наших особистих традицій, захистом нашого положення у суспільстві... Модель стереотипу не є нейтральною. Це не просто схематизація, це і те й інше і ще кой що. Це гарантія нашої самоповаги. Це проекція на світ нашого власного почуття, наших власних цінностей, нашої власної позиції і наших власних прав. Тому стереотипи у вищій мірі заряджені тими почуттями, з якими вони пов'язані... Не дивно тоді, що будь-який замах на стереотипи уявляється замахом на основи світобудови... нашої світобудови» [7, р. 37 – 38]. П.М. Шихіревіч, аналізуючи підходи до визначення стереотипу в американській соціальній науці, дійшов висновку, що єдиною ознакою стереотипу, відносно якої існує майже повна погодженість, є інтенсивність емоційного фону, що супроводжує появу і дію стереотипу. З одного боку, емоційна енергетика стереотипу розглядається як прояв особистісних глибинно-психологічних процесів, і відповідно стійкість стереотипу пояснюється константністю цих процесів. З іншого боку, навпаки, емоційний заряд стереотипу пояснюється фактом його стійкої фіксації ззовні. Згідно першої точки зору, індивід наполегливо зберігає стереотип тому, що той виражає і захищає його особисті інтереси; згідно другої – тому, що стереотип виражає і захищає інтерес соціальної спільноти, яка визначає його поведінку [6, с. 172 – 173].

Стереотипи формуються в суспільній свідомості під впливом інверсованого (викривленого) сприйняття об'єктів навколишнього середовища. Внаслідок непередбаченого накопичення образів таке сприйняття викликає (свідомо чи неусвідомлено) повторювані психолінгвістичні або соціально-організовані структури, а також психічно-афективні стани організму, які своєрідно ідентифікують індивідуальну, колективну та суспільну свідомість. Образ світу, який складається майже у всіх людей, є відображенням, заломленням крізь

призму їх емоцій, звичок та забобонів. Люди частіше всього бачать те, що вони хочуть, і те, що їх освіта та досвід натренували бачити. «Псевдооточення», яке кожна людина створює для себе, дивлячись на світ, допомагає їй пояснити ситуацію і підпорядкувати хаос оточуючої дійсності [2, с. 85].

Важливість стереотипів визначається тим, що людина не може жити без них. Стереотипи формують для людини відчуття безпеки у цьому небезпечному світі. У зв'язку з цим радянський психолог В.Л. Артемов зазначав, що «стереотипи не вигадка класового ворога, а є реальним атрибутом людської психіки» [1, с. 93].

Незважаючи на спрощений характер, стереотип має досить складну внутрішню будову. О.Ю. Семендяєв виокремлює дві складових структури стереотипу: когнітивний образ, який забезпечує схильність суб'єкта до сприйняття масової інформації; інструментально-практичні установки, які створюють контекст оцінювання та внутрішньої готовності суб'єкта до послідувачих дій. При цьому, дослідник робить важливе зауваження: якщо інструментальний компонент починає домінувати над когнітивним, тобто людина сприймає лише те, що вона хоче сприймати, то істина стає такою, що її неможливо відрізнити від брехні, переконання переростає в забобону, категоріальний стереотип перетворюється на імідж, а люди – в знеособлений та маніпульований «поодинокий натовп» [5, с. 164 – 165].

З огляду на вищезазначене, скориставшись схемою маніпулятивного впливу на суспільну свідомість, розробленою О.П. Попроцьким [3, с. 132 – 133], можна запропонувати таку послідовність етапів дій акторів суспільних маніпуляцій, спрямованих на заміщення стереотипів у суспільній свідомості, а саме: вивчення, входження, ідентифікація, встановлення тези; приєднання до тези; висунення антитези; формування нової тези; заміщення старої тези; фіксація.

Протидія маніпулятивним діям і недопущення проведення спін-операцій з боку державних службовців передбачає створення правових, інституційних та функціональних механізмів державного регулювання інформаційних потоків. Для цього держава повинна, крім іншого, встановити обмеження на інформацію маніпулятивного і неправомірного характеру та забезпечити умови для захисту населення від маніпуляційних дій та гарантувати безпеку в інформаційному просторі [3, с. 117]. У зв'язку з цим можна виокремити такі механізми державного регулювання інформаційних потоків, як: забезпечення відкритості та прозорості влади; забезпечення права вільного висловлювання та вираження громадської думки; обов'язкове врахування громадської думки; здійснення нагляду держави за поширюваною інформацією, введення обмежень, а в крайньому разі і заборони, на інформацію маніпулятивного та неправомірного характеру.

#### Список використаної літератури

1. Артемов В.Л. Объективная природа стереотипов и их использование империалистической пропагандой / В.Л. Артемов // Проблемы социальной психологии и пропаганда. – М. : Политиздат, 1971. – С. 91 – 103.
2. Кривошеїн В.В. Системологія політичного світосприйняття: структурно-компонентний аспект / В.В. Кривошеїн. – Д. : ДНУ, 2004. – 146 с.
3. Попроцький О. Етапи формування громадської думки / О. Попроцький // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 131 – 137.
4. Попроцький О. Механізм державного регулювання інформаційних

потоків при формуванні громадської думки / О. Попроцький // Вісник НАДУ. – 2008. – № 1. – С. 114 – 119.

5. Семендяев О.Ю. «Эффект стереотипизации»: теоретическое обоснование манипулирования массовым сознанием в социологии США / О.Ю. Семендяев // Социс. – 1985. – № 1. – С. 164 – 167.

6. Шихирев П.Н. Исследование стереотипа в американской социальной науке / П.Н. Шихирев // Вопросы философии. – 1971. – № 5. – С. 168 – 175.

7. Lippman W. Public Opinion / W. Lippman. – N.Y. : Willey, 1965. – 315 p.

#### **Юрій МОЛОКАНОВ**

*консультант секретаріату*

*комітету Верховної Ради України*

*з питань сім'ї, молодіжної політики,*

*спорту та туризму*

#### **ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА РОСІЇ: ТЕНДЕНЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПОСТУПУ**

Державна молодіжна політика (далі ДМП) має велике значення для стратегічного розвитку будь-якої країни. Від того, наскільки активно держава підтримує молоде покоління, які ресурси направляє на його розвиток та соціальне становлення, залежить майбутнє країни в найближчій перспективі.

Враховуючи обраний курс на інтеграцію з ЄС, в Україні доцільно використовувати європейський досвід реалізації ДМП. У цьому контексті актуальним є вивчення, аналізу та адаптації практики реалізації ДМП пострадянських держав, насамперед Російської Федерації (далі РФ), яка активно інтегрується до європейської спільноти. Росія мала рівні з Україною стартові умови для формування та реалізації ДМП, а також схожий шлях формування законодавчого забезпечення.

Цей шлях як в Україні, так і в РФ розпочався на початку 90-х років минулого століття, коли парламентами обох країн були прийняті нормативно-правові акти, які визначали засади ДМП, а саме Декларація Верховної Ради України «Про загальні засади державної молодіжної політики» (грудень 1992 року) [1] та Постанова Верховної Ради РФ «Основні напрями державної молодіжної політики» (червень 1993 року) [1]. Цими документами були визначені мета, принципи, та напрями ДМП, дане визначення самого поняття ДМП. Так в Декларації Верховної Ради України ДМП визначена як «системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України» [1]. Постанова Верховної Ради РФ визначає ДМП як «діяльність держави, спрямовану на створення правових, економічних і організаційних умов і гарантій для самореалізації особистості молоді й розвитку молодіжних об'єднань, рухів і ініціатив. Державна молодіжна політика виражає у відношенні до молодого покоління стратегічну лінію держави на забезпечення

соціально-економічного, політичного й культурного розвитку Росії, на формування в молодих громадян патріотизму й поваги до історії й культури батьківщини, до інших народів, на дотримання прав людини» [2].

Наступним кроком в розбудові законодавчого забезпечення ДМП повинно було стати прийняття законів з чітким переліком конкретних напрямів та механізмів реалізації ДМП. Проте якщо в Україні Закон «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» було прийнято у лютому 1993 р., то на Федеральний закон «Про основи державної молодіжної політики в Російській Федерації» у листопаді 1999 р. було накладено вето Президента РФ, яке не було подолано в липні 2000 р. новим складом Державної Думи Федеральних Зборів РФ. Водночас в переважній більшості суб'єктів РФ прийняті закони «Про державну молодіжну політику», якими, як і Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні», передбачені конкретні заходи реалізації державної молодіжної політики з наступних напрямів: працевлаштування, підтримка підприємницької ініціативи та діяльності, сприяння підвищенню рівня життя, забезпечення права на житло, освіту, культурний розвиток, охорону здоров'я, заняття фізичною культурою і спортом, підтримка молодіжних громадських організацій.

В обох країнах прийняті закони про підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій, а саме Закон України «Про молодіжні і дитячі громадські організації» та Федеральний закон «Про державну підтримку молодіжних і дитячих громадських об'єднань» (в ряді суб'єктів РФ також прийняті закони про підтримку молодіжних і дитячих громадських об'єднань). В Україні також прийняті Закони «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю», «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», в РФ – федеральні закони «Про додаткові гарантії соціального захисту дітей-сиріт і дітей, що залишилися без піклування батьків», «Про основи системи профілактики бездоглядності й правопорушень неповнолітніх».

В 2006 році Постановою Уряду РФ затверджена Стратегія державної молодіжної політики в РФ. Відповідно до Стратегії ДМП є «системою формування пріоритетів і заходів, спрямованих на створення умов і можливостей для успішної соціалізації і ефективної самореалізації молоді, для розвитку її потенціалу в інтересах Росії і, отже, на соціально-економічний і культурний розвиток країни, забезпечення її конкурентоспроможності і зміцнення національної безпеки». Особливістю стратегії є скорочення пріоритетних напрямів ДМП до трьох, а саме: «залучення молоді до соціальної практики і її інформування про потенційні можливості розвитку; розвитку творчої активності молоді; інтеграції молодих людей, що опинилися у важкій життєвій ситуації, в життя суспільства». Для реалізації пріоритетних напрямів передбачені наступні проекти «Російська молодіжна інформаційна мережа «Новий погляд»; «Добровольць Росії»; «Кар'єра»; «Молода сім'я Росії»; «Команда» і «Успіх в твоїх руках»; «Крок назустріч» [3].

Всі останні роки в РФ йде дискусія про доцільність прийняття Федерального Закону про загальні засади ДМП. Під час засідання Державної Ради РФ Міністр спорту, туризму та молодіжної політики РФ В. Мутко зазначив, що «в єдиній

країні повинні бути єдині стандарти. Закон про засади ДМП не панацея від усіх бід, проте на рівні Федерації він міг би встановити однакові правила гри, основи, єдність підходів до галузі. Аналіз законодавства РФ з питань ДМП показав, що правові норми містяться в нормативних актах різного рівня, різної тематики, не мають єдиної концептуальної основи, відсутній єдиний понятійний апарат». Водночас Президент РФ Д. Медведєв, підводячи підсумки обговорення цього питання, зазначив, що «набір принципів, якими буде керуватися держава в цій сфері, на законодавчому рівні не потрібен – вже затверджена стратегія ДМП. Водночас якщо приймати такий закон, це повинен бути серйозний, повноцінний, насичений конкретними нормами документ. Тоді він може стати базовою конструкцією для розвитку законодавства про молодь» [4].

Таким чином і в Україні і в РФ побудована система законодавчого забезпечення ДМП. Водночас досвід РФ щодо реалізації конкретних проектів підтримки молоді, а також різноманітний досвід законодавчого забезпечення ДМП на рівні суб'єктів РФ може бути використаний в Україні.

### Список використаної літератури

1. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні : Декларація Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради – 1993. – № 16. – ст. 166.
2. Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации : постановление Верховного Совета Российской Федерации // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – №25. – Ст. 903.
3. Об утверждении Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://youth.minstm.gov.ru/32/816.shtml>
4. Стенограмма заседания Государственного совета «О молодёжной политике в Российской Федерации. [Електронний ресурс]. – // Режим доступа : [http://www.kremlin.ru/appears/2009/07/17/1748\\_type63378type63381\\_219776.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2009/07/17/1748_type63378type63381_219776.shtml).

**Валентина МОЛОКАНОВА**

*к.т.н., доцент кафедри менеджменту*

*та управління проектами*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### МОНІТОРИНГ ЯК ІНСТРУМЕНТ АНАЛІЗУ ВПЛИВІВ ТА ВІДНОСИН В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Упродовж останніх років в Україні триває дискусія навколо концепції державної регіональної політики. Поряд із здійсненням адміністративної реформи та виробленням конкретних механізмів її реалізації на різних рівнях управління сьогодні активно обговорюються проблеми активізації соціального партнерства між владою та громадянами суспільства. Процес прискорення соціально-економічних змін вимагає від дослідників та науковців пошуку адекватних чинників сприяння суспільній динаміці. Огляд та науковий джерел з державного управління дозволяє виокремити принаймні декілька пріоритетних напрямків досліджень у теорії регіонального управління: особливості формування

територіальних утворень, специфіка функціонування та розвитку територіальних утворень, принципи відтворення ресурсного потенціалу регіону тощо.

За наявності великої кількості ідей, думок, пропозицій і узагальнень, що висловлені в науковій літературі з питань регіонального управління, потребує вирішення завдання застосування інноваційних соціальних технологій у державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону в умовах трансформаційного суспільства. Зрозуміло, що розкриття сутнісних особливостей, закономірностей і властивостей, що притаманні соціально-економічному розвитку регіону, можливе лише через теоретичне узагальнення таких явищ, як регіон, сталий розвиток регіону та державне регулювання сталого розвитку регіону.

Забезпечення соціальної стабільності в Україні передбачає зміни в системі механізмів територіального управління сталим розвитком. Гостро назріла необхідність чіткіше окреслити стратегічні орієнтири розмежування функцій соціального управління між центром та регіонами, їх взаємну відповідальність за сталий розвиток країни.

Перед Центральними органами законодавчої та виконавчої влади мають бути поставлені конкретні завдання:

- забезпечити реформування соціального розвитку держави виключно на засадах розробки та прийняття відповідної концепції сталого розвитку;
- активізувати дію механізмів системи контролю та соціального моніторингу за регіональними змінами параметрів соціального розвитку;
- забезпечити реалізацію реформи оплати праці на основі визначення вартості робочої сили;
- запровадити у процесі реформування податкового законодавства України нормативи нарахувань, що офіційно стимулюватимуть формування середнього класу.

Розв'язання проблем соціально-економічного розвитку регіону змушує до пошуку нових, науково-обґрунтованих підходів і методів державного регулювання. Виходячи з цього, пропонується розглядати соціально-економічний розвиток регіону через низку якісних, закономірних змін у функціонуванні регіональної системи, що мають об'єктивно-суб'єктивний характер і викликані виникненням нових форм зв'язків між соціально-економічними потребами і засобами їхнього задоволення. Регіональним органам територіального управління та місцевого самоврядування, виходячи із ресурсного потенціалу і потреб сталого розвитку регіону, необхідно:

- поширити практику розробки оригінальних моделей і програм реалізації регіональної соціальної політики у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, комунального господарства;
- підтримувати, поширювати та пропагувати досвід місцевих ініціатив щодо реалізації соціальних проєктів, проведення соціальної роботи;
- забезпечити постійний моніторинг за станом регіонального ринку праці;
- вдосконалити систему регіональної статистики у соціальній сфері, зокрема з питань показників якості життя та кількості робочих місць;
- оптимізувати механізм відбору соціальних проєктів та програм, що стосуються питань збереження діючих та створення нових робочих місць.

Дієвим інструментом підвищення ефективності реалізації програм соціального та економічного розвитку має стати постійний моніторинг

отриманих результатів. У практиці регіонального управління все ще не існує єдиної та загальновизнаної методики проведення моніторингу виконання програм соціально-економічного розвитку. Технологія моніторингу може зробити вимірюваними такі явища, як якість життя населення, інвестиційна привабливість регіону, екологічний стан регіону. Моніторинг можна вважати могутнім інструментом аналізу впливів та відносин в системі державного управління при оцінці управлінських рішень та при експертизі місцевих нормативних актів. Застосування технології моніторингу та оцінки програм у системі державного управління не викликає складності, якщо орган управління практикує моніторинг соціально-економічного розвитку території в цілому. Моніторинг, як технологія вияву і фіксації соціально-економічних потреб, технологія соціального партнерства, – має стати дієвим засобом підвищення якості державного управління.

**Роман ПРИХОДЬКО**

*аспірант кафедри права*

*та європейської інтеграції*

*ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **СОЦІАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ В УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ**

За своєю сутністю функція соціального розвитку територіальних громад являє собою основні напрями і види їх діяльності у соціальній галузі. За своїм змістом ця функція складається з певних напрямів муніципальної діяльності в різних сферах місцевого життя (сфери охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури і спорту, побутового обслуговування тощо) [1, с. 25 – 26].

При всій розмаїтості дослідження концепцій наукового вивчення такого соціального явища як управління соціальним розвитком на особливу увагу заслуговує питання щодо його інноваційної складової, а точніше про різні механізми, що дозволяють активізувати інноваційну діяльність, щодо ефективного впровадження функції соціального розвитку територіальної громади.

Науковий аналіз дає підстави зробити висновок що, соціальний механізм це стандарт системи соціально-економічних зв'язків, що породжують різні процеси. Сутність цих зв'язків полягає в тому, що вони утворені взаємодіючими групами людей, які при функціонуванні надають цій системі динаміку, детермінуючи її як живий організм. Роз'яснюючи головну ідею соціального механізму, важливо зазначити, що результати розвитку системи є наслідком не прямої дії органів управління, а опосередковуються активністю соціальних груп, тобто їхньою діяльністю, поведженням і взаємодіями.

З іншого боку, соціальний механізм виступає як «ядро», соціального розвитку, що складається із трьох частин: об'єкта управління, механізму поточного управління та механізму виживання і розвитку. Останній механізм є головним, провідним механізмом, що здійснює виявлення проблем організації і прийняття управлінських рішень щодо соціального розвитку. На нашу думку, соціальний механізм виконує головну функцію в організації: він виявляє й вирішує соціальні проблеми за допомогою функцій соціального розвитку в територіальній громаді.

У контексті вивчення соціального механізму інноваційних процесів в управлінні соціальним розвитком важливо визначити його як складну соціальну систему, що забезпечує регулювання того або іншого соціального процесу. До складу такого механізму входять: конкретні соціальні суб'єкти (групи), що реалізують певний вид діяльності; різні соціальні інститути, що формують конкретні соціально-економічні умови для інноваційної активності; сама інноваційна активність, що формує якість і масштаб інноваційних процесів, а також суспільну потребу, на задоволення якої спрямована робота соціального механізму управління, в тому числі і на рівні територіальної громади.

Таким чином, узагальнюючи вищесказане можна стверджувати, що компонентами механізму стають соціальні суб'єкти й елементи, соціальні процеси й закономірності їхньої взаємодії, а сам механізм являє собою систему їхнього логічного взаємозв'язку, що дозволяє за допомогою його виявлення, вивчення й коректування здійснювати ефективне управління соціальним розвитком.

Якщо ж говорити про специфіку соціального механізму впровадження управлінських інновацій соціального розвитку, то вона полягає в цілеспрямовано організованій взаємодії людей у процесі пошуку й формалізації нового досвіду й знань в управлінській діяльності, що формуються в процесі інноваційних перетворень.

З урахуванням вищевикладених принципів, а також у силу того, що в управлінському аспекті компонентами соціального механізму стають соціальні суб'єкти й елементи, соціальні процеси й закономірності їхньої взаємодії, а сам механізм являє собою систему їхнього логічного взаємозв'язку, нам представляється, що соціальний механізм впровадження управлінської інновації соціального розвитку визначається: 1) суттю інноваційної ідеї; 2) метою впровадження; 3) планованим результатом; 4) змістом інноваційного процесу; 5) можливостями соціальної організації.

Вплив даних механізмів процесу соціального розвитку на динаміку організаційної структури й системи управління досить істотні й свідчать про те, що безпосереднім джерелом трансформації служать слабо керовані в силу об'єктивних причин багато суб'єктивні інноваційні процеси. Ці процеси перетворюють організацію, у ній виникають нові складові, частково розпадаються й зникають старі, змінюється зміст їхньої взаємодії.

Отже, автор вважає за необхідне віднести інноваційні процеси соціального розвитку до одного зі структурних елементів соціального механізму.

На нашу думку система управління соціальним розвитком організації як інструмент проведення управлінських змін може істотно вплинути на впровадження за допомогою своєї структури, ступеня ефективності функціонування, адекватності поставленим завданням, що включає її в структуру соціального механізму.

1. Gustafsson A. Local Government in Sweden. – Stockholm, Uddevalla; Sweden, 1988. / Цит. за: Ермошенко Н.Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом. – К., 1992. – С.25 – 26.

**Володимир ТОРЯНИК**

*к.політ.н., доцент кафедри загально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## **ПОВНОВАЖЕННЯ СЛУЖБОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ**

Згідно з Законом України «Про захист прав споживачів» (ст. 28) органи місцевого самоврядування з метою захисту прав споживачів мають право створювати при їх виконавчих органах структурні підрозділи з питань захисту прав споживачів [1]. Службові особи цих органів наділені певними повноваженнями, які в цілому є достатніми для здійснення повноцінної діяльності у сфері захисту прав споживачів – фізичних осіб, які придбають, замовляють, використовують або мають намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника.

Зокрема, службові особи підрозділу з питань захисту прав споживачів мають право розглядати звернення споживачів, консультувати їх з питань захисту прав споживачів, а також подавати до суду позови щодо захисту прав споживачів. Зрозуміло, що для виконання цих повноважень дані співробітники повинні мати юридичну освіту за цивільно-правовою та/або господарсько-правовою спеціалізацією, досвід консультаційної роботи у сфері захисту прав споживачів.

З метою виявлення умов, які обмежують права споживачів, службові особи підрозділу з питань захисту прав споживачів мають право аналізувати договори, що укладаються продавцями (виконавцями, виробниками) із споживачами. При цьому такий договір розглядається як усний чи письмовий правочин між споживачем і продавцем (виконавцем) про якість, терміни, ціну та інші умови, за яких реалізується продукція. продавець – суб'єкт господарювання, який згідно з договором реалізує споживачеві товари або пропонує їх до реалізації. Тут варто уточнити, що згідно із споживчим законодавством України [1], продавець – це суб'єкт господарювання, який згідно з договором реалізує споживачеві товари або пропонує їх до реалізації; виконавець – це суб'єкт господарювання, який виконує роботи або надає послуги; виробник – це суб'єкт господарювання, який виробляє товар або заявляє про себе як про виробника товару чи про виготовлення такого товару на замовлення, розміщуючи на товарі та/або на упаковці чи супровідних документах, що разом з товаром передаються споживачеві, своє найменування (ім'я), торговельну марку або інший елемент, який ідентифікує такого суб'єкта господарювання; або імпортує товар.

Підтвердження вчинення усного правочину оформляється відповідним розрахунковим документом (квитанцією, товарним чи касовим чеком, квитком, талоном тощо). Проте не врегульованим залишається питання про те, чи підпадає під повноваження службових осіб підрозділу з питань захисту прав споживачів аналізування договорів, укладених на відстані, тобто договорів, укладених продавцем (виконавцем) із споживачем за допомогою засобів дистанційного зв'язку – телекомунікаційних мереж, поштового зв'язку, телебачення, інформаційних мереж, зокрема Інтернет, або чи вважається розрахунковим

документом електронне повідомлення. Останнє розглядається як інформація, надана споживачу через телекомунікаційні мережі, яка може бути у будь-який спосіб відтворена або збережена споживачем в електронному вигляді.

Також службові особи підрозділу з питань захисту прав споживачів наділені інформаційними повноваженнями, згідно з якими вони в разі виявлення продукції неналежної якості, фальсифікованої, небезпечної для життя, здоров'я, майна споживачів і навколишнього природного середовища зобов'язані терміново повідомляти про це відповідні територіальні органи у справах захисту прав споживачів, інші органи, що здійснюють контроль і нагляд за якістю і безпекою продукції (антимонопольні органи, санітарно-епідеміологічні служби та інші контрольно-наглядові органи). При цьому неналежна якість товару, роботи або послуги визначається як властивість продукції, яка не відповідає вимогам, встановленим для цієї категорії продукції у нормативно-правових актах і нормативних документах, та умовам договору із споживачем; небезпечна продукція характеризується наявністю будь-якого ризику для життя, здоров'я, майна споживача і навколишнього природного середовища при звичайних умовах використання, зберігання, транспортування, виготовлення і утилізації продукції. І нарешті під поняття «фальсифікована продукція» підпадає будь-яка продукція, виготовлена з порушенням технології або неправомірним використанням знака для товарів та послуг, чи копіюванням форми, упаковки, зовнішнього оформлення, а так само неправомірним відтворенням товару іншої особи. Очевидно, що службові особи мають проявляти певну активність у пошуку подібної інформації, тому в своїй діяльності вони не можуть обмежуватися відомостями, що надходить у порядку звернень споживачів. Вони мають здійснювати постійний моніторинг щодо виявлення продукції неналежної якості, фальсифікованої, небезпечної для життя, здоров'я, майна споживачів і навколишнього природного середовища, проводити рейди-перевірки та інші активні дії.

У ході таких дій можуть бути виявлені факти реалізації продукції, яка не супроводжується необхідною, доступною, достовірною, своєчасною інформацією та відповідними документами, або продукції з простроченим строком придатності. Останній визначається як строк (термін), визначений нормативно-правовими актами, нормативними документами, умовами договору, протягом якого у разі додержання відповідних умов зберігання та/або експлуатації чи споживання продукції її якісні показники і показники безпеки повинні відповідати вимогам нормативно-правових актів, нормативних документів та умовам договору.

У разі виявлення подібних фактів службові особи підрозділу з питань захисту прав споживачів можуть тимчасово зупиняти реалізацію продукції до пред'явлення інформації, супровідних документів або припиняти її реалізацію, а також спрямовувати подання до органу, який видав дозвіл на провадження відповідного виду діяльності, для вирішення питання про тимчасове зупинення його дії чи про дострокове анулювання у разі систематичного порушення прав споживачів.

Характеризуючи дану групу повноважень службових осіб підрозділу з питань захисту прав споживачів, доцільно було б наділити їх правом тимчасово зупиняти діяльність суб'єктів господарювання, які здійснюють нечесну підприємницьку практику. Останнє згідно зі ст. 19 Закону України «Про захист прав споживачів» [1] визначається як будь-яка підприємницька діяльність або

бездіяльність, що суперечить правилам, торговим та іншим чесним звичаям та впливає або може вплинути на економічну поведінку споживача щодо продукції. Вона включає:

- вчинення дій, що кваліфікуються законодавством як прояв недобросовісної конкуренції;
- будь-яку діяльність (дії або бездіяльність), що вводить споживача в оману або є агресивною.

Перелік цих дій спеціально визначається цим законом, проте, що є дуже важливим, він не є вичерпним, тобто дозволяє будь-кому, в тому числі і службовим особам підрозділу з питань захисту прав споживачів, обґрунтовано кваліфікувати певні дії чи бездіяльність суб'єктів господарювання як нечесну підприємницьку практику.

1. Про захист прав споживачів : закон України № 3161-IV від 01 груд. 2005 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 7. – Ст. 84.

**Олексій ТРЕТЯК**

*к.політ.н., доцент*

*кафедри політології*

*ДНУ ім. Олесь Гончара*

## **ПУБЛІЧНА СФЕРА ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

В межах сучасної політичної науки поняття та явище політичної комунікації, зв'язків з громадськістю, маніпуляцій та раціоналізації політико-управлінської діяльності посідає одне з провідних місць. Указані теми окреслюють взаємодію політичної системи та соціального середовища через канали отримання та передавання інформації в умовах технологічного переозброєння комунікаційних систем, питання політичної комунікації набувають більшого значення ніж питання традиційного інституційного та владного впливу. Разом з тим, низький рівень вивчення має проблема публічної сфери політики, ця проблематика розкриває спілкувальний рівень політичної комунікації, міжособистісні зв'язки політичної комунікації. Загалом, публічна сфера є тлом та середовищем політичної діяльності, саме раціоналізація засобів політичної діяльності, тримає проблематику публічної сфери політичної діяльності у затіненому становищі.

Інститути публічної сфери в умовах плюралістичної демократії відіграють важливу роль у зв'язках політичної системи суспільства із зовнішнім середовищем. Разом з тим, у транзитивних суспільствах коло цих інститутів залишається не до кінця визначеним, тому проблемою сучасного політологічного дискурсу є визначення основних та додаткових інститутів публічної сфери та ролі у цьому процесі держави та громадянського суспільства.

В сучасній Україні держава є одним з основних ньюсмейкерів, фактично займає велику частину публічного інформаційного простору. Разом з тим, громадські організації дедалі більше стають активними гравцями в процесах політичної комунікації. Інституалізація публічної сфери – це процес створення нових видів діяльності у взаємодії громадськості та держави, які забезпечують їх зв'язок у сфері передавання інформації. В цілому, удосконалення

інфраструктури публічної сфери, має істотно модернізувати інфраструктуру держави як політичного інституту, а також підвищити рівень розвитку громадянського суспільства.

Процеси створення інституційної основи публічної сфери в сучасних трансформаційних державах, таких як Україна та Росія, засвідчують формування свідомого ставлення держави та громадянського суспільства до комунікаційних процесів в публічній сфері. Органи державного управління та місцевого самоврядування є, в ряді випадків, ініціаторами нових форм політичної активності. Одним з багатообіцяючих результатів для конструктивного розвитку публічної сфери політики є пошук державною владою зв'язків та контактів з громадськими організаціями в межах утворення структур із консультативною функцією щодо прийняття рішень. Також позитивним явищем є подолання деякими громадськими структурами ідеологічного антагонізму у питаннях взаємодії із державою. Одночасно створення публічної влади на регіональному рівні зіштовхується із проблемою формування місцевих та регіональних політичних режимів, в яких існує тенденція до формування монополізації влади окремими політичними силами. Основними напрямками розвитку інститутів публічної сфери у трансформаційних державах слід вважати, по-перше, - збільшення кількості учасників публічного політичного процесу, по-друге, - підвищення якості публічних виступів, зростання професіоналізму політиків, державних управлінців, громадських діячів. Третім чинником є збільшення зв'язку між окремими громадськими та політичними силами та основною масою населення, яке не має тенденції до збільшення політичної активності у між виборчий період. Загалом, слід зазначити, що теоретико-методологічний аспект вивчення політичної публічної сфери через перспективу взаємодії держави та громадянського суспільства отримує емпіричне підтвердження гіпотез, розроблених в межах філософської теорії. Разом з тим, істотною проблемою концептуалізації публічної сфери політики є відсутність чіткого бачення кола інститутів структури публічної сфери, цей напрям є перспективою подальших досліджень в межах обраної тематики.

**Олег ТУПИЦЯ**

*д.політ.н., доцент,*

*завідувач кафедри політології*

*ДНУ ім.Олеся Гончара*

## **СПОСОБИ ВЗАЄМОДІЇ ПРОФСПІЛОК ТА ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Аналіз взаємодії профспілок та державних установ як політичних інститутів має на меті визначення наслідків політичного впливу профспілок на розробку державної політики як системи цілеспрямованих заходів, а також місця профспілок у здійснюваних державою стратегіях.

Окремі аспекти взаємин профспілок та держави, а також зміни їх політичного значення порушувалися у роботах Б.Н. Жаркова, Ж. Жиларда, Ю.Н. Міловідова та А.Н. Крестьянінова. Проте, цілісної картини еволюції взаємин профспілкового руху та державного апарату досі не було надано.

Метою розробки теми взаємодії профспілок та держави з політологічної

точки зору є розкриття політичного значення взаємодій профспілок та держави в сучасному суспільстві. Завданнями статті, що спрямовані на досягнення мети, виступають аналіз історичних та сучасних парадигм впливу професійних спілок та держави як компонентів політичної системи.

В межах сучасних тенденцій розвитку вітчизняної та зарубіжної політичної науки доцільно розглядати приклади взаємин профспілкових об'єднань та державних установ на основі певного масиву фактів, що мають певну динаміку, та, разом з тим, завершеність й наявність певних результатів. Одним з таких прикладів можна вважати політику урядів Великобританії щодо профспілок у ХХ столітті. Розгляд даної політики відповідає темі конференції, оскільки в ній наявні всі елементи державно-профспілкової взаємодії: суб'єктивні дії держави, спрямовані на профспілки як об'єкт політики, двостороння взаємодія й партнерство між профспілками та державою у вирішенні спільних завдань, а також адаптація профспілок та держави до нових реалій економічного розвитку. Британський досвід співпраці держави та профспілок є класичним, оскільки дає уявлення про основні моделі та способи поведінки двох сторін, що стає варіантом розвитку для інших країн, що обирають демократичний шлях розвитку.

Зразком оптимальної поведінки профспілок у відносинах с державою, який випливає з британської практики, слід вважати залежність ефективності відстоювання інтересів робітників від конфліктного потенціалу державно-профспілкової взаємодії. Як вказує британський досвід, постійна конфронтація з урядовими установами шкодить перспективам профруху, оскільки він не може опиратися регулятивним діям держави. Отже, важливою є гнучка та компромісна позиція з твердим баченням перспектив та цілей діалогу.

Вплив профспілок на політику держави може здійснюватися у різні способи. Дії профспілок із відстоювання прав робітників можуть істотним чином змінювати ситуацію в економічній сфері, що змушує державні установи відповідним чином реагувати. Отже, державні установи (органи державного галузевого управління на рівні міністерств та відомств) та профспілки перебувають у перманентному стані потенційного конфлікту. Основним засобом впливу профспілок на державу та економічну ситуацію залишається страйкова боротьба або загроза застосування страйку. З відновленням функціонування ринкової економічної системи у країнах Центральної та Східної Європи цей засіб стає одним з найбільш поширених. За сферами страйкової активності своїм характером та інтенсивністю впливу відрізняються державний та недержавний сектори економіки.

Зокрема, в Республіці Польща проблема страйків на приватних підприємствах стоїть дуже гостро. В більшості випадків протести профспілок стосуються й політичної сфери – зокрема, економічної та соціальної політики того чи іншого уряду. Невдоволення робочих мас, очолюваних профспілковими організаціями, є серйозним сигналом для урядових структур щодо зміни їхньої політики. Але якщо критика держави з боку профспілок у приватному секторі стосується держави лише опосередковано, й держава та органи місцевого самоврядування можуть не реагувати на певні дії організацій трудящих, то іншою ситуація є у сфері державних послуг – бюджетних установ, в яких є зайнятою значна частина працездатного населення. Проголошення страйків у сфері некомерційного виробництва та надання соціально-важливих послуг стає ознакою значної невідповідності політики держави та соціального самопочуття

населення. В такому сенсі профспілки набувають функцію оптимізації державної політики, її корекції.

За даними досліджень та аналізом фактів можна стверджувати, що відносини профспілок та держави, а також органів представництва місцевих громад далеко не вичерпуються відносинами соціального партнерства та трипартизму. В сучасному світі профспілки змушені вступати у взаємодію з апаратом державного управління для вирішення безлічі питань. Проте, у порівнянні із початковим етапом існування профспілкового руху, характер взаємодій змінюється під впливом кількох значущих тенденцій. Перша з них, що набула стійкого вияву з середини ХХ століття – це тенденція до регламентації страйкової активності профспілок. Намагаючись мінімізувати економічні втрати від раптового припинення виробництва, ліберальні та консервативні уряди впроваджували законодавчі норми, що зобов'язували профоб'єднання забезпечувати певний термін часу перед початком страйку для здійснення переговорів. Відома точка зору, згідно якої уряди діяли виключно в інтересах роботодавців (принаймні у США) може розглядатися як одна з версій. Разом з тим, провідним мотивом обмежувальних дій держави було забезпечення макроекономічних показників.

Другою тенденцією, згідно опрацьованих відомостей, слід вважати перевизначення ставлення держави до профспілок як до особливих соціальних об'єднань. Ліберально-демократична бюрократія та політичні призначенці роблять спроби не робити виключень для профспілок, ставлячи їх на одну ланку з іншими громадськими організаціями. Ця тенденція проявляється навіть у випадках набуття статусу правлячих лейбористськими партіями (Австралія, Канада, Великобританія), що змушує тред-юніони змінювати традиційну партійну орієнтацію, та ставати на шлях співробітництва з консерваторами.

Третьою важливою тенденцією слід вважати зменшення питомої ваги корпоратистських сценаріїв у взаєминах держава-юніони на європейському континенті. Якщо 70-80 роки ХХ століття позначилися розширенням географії корпоратизму, то 1990-2000 роки стали періодом зменшення ваги „великих домовленостей», набуття корпоратизмом статусу регіональної політичної системи, характерної для країн Скандинавії. Причиною подібного стану стало невиконання основних пунктів угод між різними секторами суспільства, зокрема, у Німеччині. Невідповідність соціальної політики держави очікуванням великих мас а працюючих знизилася рівень підтримки соціал-демократів. Разом з тим, і федеративна влада за урядування А. Меркель істотно знизилася рівень соціальних зобов'язань, що підсилює конфронтаційну налаштованість профспілок. Але специфіка ФРН полягає у значному рівні безробіття, що зрівнює рівень електоральної підтримки за ознакою зайнятості. В цих умовах базою підтримки СДПН стають мігранти-безробітні, у той час як ХДС-ХСС – порівняно облаштовані працівники великих компаній.

Істотно важливою тенденцією зміни відносин держави та профспілок є зміна формату національної державності у Європейському союзі та світі внаслідок процесів інтеграції. Сучасний ЄС є прикладом посиленої регіоналізації та децентралізації державної влади. Тому при вирішенні своїх проблем профспілками об'єднанням доводиться мати справу насамперед з регіональними та місцевими інституціями. Держава у певному розумінні зникає як могутній супротивник-партнер профспілок. Це веде до втрати значення

національних та галузевих об'єднань профспілок. Разом з тим, розширення ЄС веде до підвищення статусу національного профспілкового руху до рівня загальноєвропейського, що дає юніонам відстоювати свої інтереси перед європейськими структурами.

### **О. ЧЕРЕДНИЧЕНКО**

*к. е. н., доцент кафедри «Облік та аудит»  
Української державної академії  
залізничного транспорту*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ СТАНУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ КРАЇН ЄС**

Наприкінці 20-го століття глобалізація стала основною тенденцією в розвитку світової економіки, така ж роль відведена їй і в 21 столітті. Західна економічна думка дедалі більше концентрується навколо досліджень, пов'язаних з процесами і формами управління світовою системою господарювання, пошуком нової парадигми управління, яка ґрунтується на принципах раціональності, справедливості, демократизму, відкритості. Все це зумовлює глобальні зміни планетарного масштабу.

Термін «економічна глобалізація» (Globalisation of the economy) – означає процес дедалі більшої всесвітньої економічної інтеграції, головними силами якого є: лібералізація міжнародної торгівлі та руху капіталів; зростання темпів технологічного прогресу та формування інформаційного суспільства; дерегулювання. Водночас дерегулювання стимулює розвиток нових технологій та усуває перешкоди для торгівлі. Після краху «соціалістичної системи економіки» ринкова економіка, демократія, плюралізм, відкрите суспільство є загальнопризнаними орієнтирами щодо руху вперед.

Про вступ України до ЄС можна говорити як про перспективу. Проте реалізація навіть довгострокової перспективи потребує певних заходів уже сьогодні. Слід з'ясувати інтереси ЄС стосовно нашої держави та їх відповідність її національним інтересам, а відтак розробити стратегію входження України до складу ЄС і механізми подолання існуючих перешкод [1].

Необхідним доповненням євроатлантичної орієнтації України є підтримання добрих стосунків із сусідніми країнами й активна участь на міжнародній арені. Україна готова до співпраці з ЄС у реалізації закордонної політики Союзу, спрямованої на інші країни Східної Європи. Головна мета економічної інтеграції України в Європейський Союз полягає в досягненні прискорення економічного зростання та підвищенні рівня життя. Усунення економічного розриву, що існує між Україною і Західною Європою, потребує довгострокового прискореного і збалансованого економічного зростання з урахуванням вимог щодо охорони навколишнього середовища.

Інтеграція до Європейського Союзу означає, що Україна прискорить модернізацію економіки. Така модернізація супроводжуватиметься поступовим прийняттям сучасного регулювання ринку та бізнесу, що збільшить прозорість в економіці. Це, в свою чергу, приведе до підвищення довіри внутрішніх та іноземних інвесторів і відповідно до зростання обсягів інвестицій в країну в цілому. Переваги

інтеграції – з-поміж іншого, доступ до великого внутрішнього ринку Союзу, зростання обсягів інвестицій, удосконалення методів управління та збільшення трансферів для поліпшення інфраструктури – будуть дуже важливими для майбутнього нашої країни. Нові інформаційні технології дають можливість швидко і якісно формувати потоки економічної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень [2].

Реалізаторами процесів глобалізації на даному етапі суспільного розвитку виступають понад 60 регіональних міжнародних угруповань економічного характеру, близько 60 тисяч транснаціональних компаній і корпорацій. Найвпливовішими організаціями міжнародного і світового рівня, через які реалізуються процеси глобалізації, прийнято вважати насамперед такі політичні та економічні організації, як ООН, Світовий банк, МВФ, ЄБРР, СОТ, ГАТТ, МОП та інші. Розпад Союзу не тільки позитивно вплинув на піднесення економіки розвинених держав світу, а й зумовив необхідність перегляду цілей, функцій і завдань багатьох міжнародних організацій. Так, більшість міжнародних економічних і політичних центрів, створених після Другої світової війни з метою забезпечення стабільності економічного розвитку слабозрозвинених держав, а також протистояння комуністичному руху (ООН, Світовий банк, МВФ, ЄБРР тощо), нині потребують реконструкції. Всесвітній банк за останні три десятиліття надав допомогу 68 країнам світу, більшість з яких не змогла ефективно її використати, а у 20 країнах, які отримали по 1,4 млрд доларів, виробництво ВВП на душу населення знизилось на 21,7 % [4].

Вплив вказаних чинників необхідно враховувати в ході проведення власної економічної політики держави, в ході проведення економічних реформ, подолання міжнаціональних перешкод, напрацювання економічної стратегії розвитку держави. Саме глобалізація переносить таку боротьбу на міжнародний рівень.

Один з напрямів подолання міжнаціональних перешкод – створення транснаціональних компаній (ТНК). Нині вони контролюють близько 40 % світових засобів виробництва та 75 % світової торгівлі товарами і послугами. Такі структури майже без перешкод проникають на національні ринки, використовуючи для цього інструменти глобалізації. Більшість штаб-квартир найвпливовіших ТНК розташовані у Сполучених Штатах Америки. Отож, ефективність від поширення такої форми міжнародної співпраці залежить від ретельності визначення вихідних позицій, економічних інтересів кожного учасника ТНК. Важливо, щоб інтереси засновників ТНК відповідали інтересам національної економіки.

Необхідно усвідомити, що за роки незалежності Україна набула безцінного досвіду існування в умовах ринкового середовища. Найскладніший період становлення залишається позаду. Національна економіка починає виходити з кризи і реалізовувати свій потенціал. Однак перші її успіхи поки що нестабільні. Їх закріплення в умовах зниження темпів економічного зростання США, Японії, а також ЄС потребує посилення ролі і функцій державного управління. Важливо правильно обрати напрями стратегічного розвитку національної економіки з урахуванням того, що вплив глобалізації посилюватиметься.

#### Список використаної літератури

1. Геєць В. Інтеграція через спеціалізацію / В. Геєць. // Політика і час. – 1996. – № 4.

2. Генхузен М. Формирование корпоративных трансграничных сетей в Восточной Европе: потенциальные возможные зоны развития Восток-Запад / М. Генхузен, П. Никамп // Региональное развитие и сотрудничество. – 1997. – Вып. нулевой.

3. Глобалізація і безпека розвитку / О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко, М. О. Гончаренко та ін.; за ред. О. Г. Білоруса. – К. : ІСЕМВ НАН України, КНЕУ, 2001.

4. Дергачев В. Геоэкономика (Современная геополитика): учебник. – К. : ВИРА-Р, 2002.

5. Зав'ялова О. Формування системи інтегрованого міжнародного виробництва та місце України в цьому процесі / О. Зав'ялова, Н. Кабанова // Укр. промисловець. – 1998. – № 5.

## КРУГЛИЙ СТИЛ 2

### Організаційно-правові засади модернізації державно-службових відносин в системах публічного адміністрування

**Марія БАТЕНЧУК**

*здобувач кафедри європейської інтеграції та права*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАЙНОВИХ ПРАВ ДІТЕЙ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Питання забезпечення майнових прав дітей посідає важливе місце у формуванні та реалізації державної політики України у сфері охорони дитинства. З огляду на важливість для розвитку дитини майна, модернізація державно-службової діяльності має бути спрямована на створення ефективних механізмів забезпечення майнових прав дітей. Вони повинні гарантувати збереження майна дітей і забезпечуватися усією системою органів державного управління, у тому числі й на регіональному рівні.

Визначальним міжнародно-правовим документом у сфері захисту прав дітей є Декларація прав дитини, проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 20 листопада 1959 р. У ній зазначено, що дитині має бути забезпечений спеціальний захист, надані можливості і сприятливі умови, які дозволяють їй розвиватися фізично, розумово, морально і духовно в умовах свободи та гідності, здоровим і нормальним шляхом. При виданні з цією метою законів, головним завданням держави повинно бути найкраще забезпечення інтересів дитини [1, с. 57 – 58].

У контексті європейських стандартів захисту прав дітей важливе значення відводиться Європейській Конвенції про здійснення прав дітей, прийнятій державами-членами Ради Європи 25 січня 1996 р. Предметом цієї Конвенції є дотримання в інтересах дітей їхніх прав і, особливо, надання публічності їх процесуальним правам та сприяння здійсненню цих прав шляхом забезпечення

поінформованості дітей, їхнього допуску до участі, особисто або через інших осіб чи інші органи, у розгляді судовими органами справ, які їх стосуються [2, с. 14 – 19]. Україна ратифікувала Європейську Конвенцію 3 серпня 2006 р. [3]

Запровадження європейських стандартів публічного управління передбачає, зокрема, що Україна повинна стати країною з високим рівнем захисту прав людини. А це, у своє чергу, стало б вагомим доказом створення правового демократичного суспільства. Фундаментальні трансформації, які нині відбуваються в українському суспільстві, ставлять на порядок денний питання про необхідність переосмислення ролі і місця владних структур у прийнятті рішень, вироблення нової методології аналізу процесів, що відбуваються у політичній сфері, освоєння нових методологічних засад проектування державної політики. Політика, що спрямована на людину, в кінцевому результаті має відповідати одній меті – регламентувати її дії таким чином, щоб вони задовольняли певні інтереси. Ці інтереси, якщо спробувати визначити їхню суперечливу спрямованість умовною сумарною величиною, відповідають уявленням творців політики про доцільність. «Державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства» [6, с. 242]. Досягти такого результату у механізмах реалізації державної політики, безумовно, неможливо без надання їй ознак публічності, тобто відкритості.

Законодавство держави, особливо в таких стратегічних напрямках як охорона сім'ї, материнства, дитинства, є взірцем, особливо за сучасних умов, коли воно – предмет уваги різних міжнародних інституцій. Разом з тим, переважна більшість положень закону, зміст яких свідчить і про наявність проблеми, і про необхідність її усунення шляхом відповідних заходів, що повинні вживатися уповноваженими на те органами, – далекі від реального життя. Справедливим, з цієї точки зору, буде твердження, що недостатньо прийняти найкращі закони, вони ефективні лише тоді, коли неухильно виконуються [7, с. 48]. Дієвість законодавства щодо захисту майнових і житлових прав дітей може бути забезпечена лише при умові координованих узгоджених рішень і дій усіх державних органів як на загальнодержавному так і на місцевому, у тому числі й регіональному, рівнях.

Але навіть за прогресивної і добре налагодженої правової системи, системи прав і свобод людини і громадянина, їх реалізація може і не відбутися, якщо відповідальними державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами не проводитиметься спеціальна організаційна робота із забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Сьогодні в механізмах управління постійно підмінюються два різні явища: вироблення і виконання управлінського рішення. Так, могутній апарат «нагорі» здатний продукувати безліч управлінських рішень, але їх виконання йде знизу, при зіткненні державних органів із громадськими, підприємницькими, науковими й іншими структурами, а також із громадянами, і нестача тут управлінських «потужностей» веде до «провисання» управління, невиконання чи поганого виконання навіть найперспективніших рішень [5, с. 11]. Це повною мірою стосується й організаційно-правового механізму захисту майнових прав дітей. В Україні, як відзначають В. Авер'янов та О. Крупчан, необхідно подолати існуючу практику применшування значення процесуальних норм адміністративного права в організації управлінської діяльності. В практиці чітке закріплення процедур для органів управління має таке ж суттєве значення, як і

наприклад для судової діяльності, навіть незважаючи на те, що управлінська діяльність потребує значно більшої оперативності і свободи розсуду [4, с. 28].

Основною управлінською структурою, яка забезпечує сьогодні в Україні публічність у сфері захисту майнових прав дітей є органи опіки та піклування. Зокрема, батьки малолітньої дитини не мають права без дозволу цього органу вчиняти такі правочини щодо її майнових прав: укладати договори, які підлягають нотаріальному посвідченню та (або) державній реєстрації, в тому числі договори щодо поділу або обміну житлового будинку, квартири; видавати письмові зобов'язання від імені дитини; відмовлятися від майнових прав дитини. Дозвіл органу опіки та піклування на вчинення правочинів щодо нерухомого майна дитини надається в разі гарантування збереження її права на житло. При вчиненні одним із батьків правочинів щодо майна малолітньої дитини вважається, що він діє за згодою другого з батьків. Другий з батьків має право звернутися до суду з вимогою про визнання правочину недійсним як укладеного без його згоди, якщо цей правочин виходить за межі дрібного побутового. На вчинення одним із батьків правочинів щодо транспортних засобів та нерухомого майна малолітньої дитини повинна бути письмова нотаріально засвідчена згода другого з батьків.

Сьогодні удосконалення організаційно-правового механізму забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні повинно здійснюватись шляхом ґрунтовного аналізу проблем «знизу» і, у випадку виникнення суперечливих ситуацій, регулюватись шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, введенням норм прямої дії, а також встановленням відповідних процедур, дієвих управлінських механізмів, які б унеможливили порушення майнових прав дитини у будь-якому випадку.

### Список використаної літератури

1. Декларація прав дитини. Конвенція про права дитини. Словник-довідник з ювенальної юстиції / за заг. ред. В. С. Зеленецького та Н. В. Сібільової [Текст]. – Харків : Страйд, 2006. – 778 с.
2. Європейська Конвенція про здійснення прав дітей // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні [Текст]. – 2001. – Вип. 7. – С. 14-19.
3. Про ратифікацію Європейської конвенції про здійснення прав дітей : закон України // Голос України [Текст]. – 2006. – 30 серп.
4. Авер'янов В. Б. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування / В.Б. Авер'янов, О.Д. Крупчан [Текст]. – Х. : Право, 1998. – 37 с.
5. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління / Г. Атаманчук // Вісник УАДУ [Текст]. – 2001. – № 3. – С. 9–12.
6. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження / О. Л. Валевський [Текст]. – К. : НІСД, 2001. – Вип. 5. – 242 с.
7. Мироненко Валентина. Загальні питання захисту сім'ї державою. Материнство як особливий об'єкт правової охорони / Валентина Мироненко // Нотаріат для вас [Текст]. – 2008. – № 4. – С. 42–48.

**Юлія ДАНЬШИНА**  
спеціаліст кафедри державної  
служби та митної справи  
Академії митної служби України

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Європейський напрямок розвитку України актуалізував питання модернізації публічного управління, наближення його до нових принципів та світових стандартів. У цьому процесі одну з провідних ролей має бути відведено адаптації публічного управління до нових вимог інформаційних і комунікаційних технологій системи демократичного електронного врядування.

Загальна європейська концепція тлумачить електронну демократію так: «Е-демократія складається з усіх електронних засобів комунікацій, що дають можливість громадянам докладання зусиль для «тримання» політиків відповідальними за свої дії у сфері публічного життя. Залежно від аспектів демократії, що просуваються, е-демократія може використовувати різні технології для: 1) підвищення прозорості політичного процесу; 2) посилення прямого залучення і участі громадян; 3) підвищення якості формування думки – позиції шляхом відкриття нового простору для інформації і обговорення» [3].

При наданні публічних послуг населенню органами державної влади важливу роль відіграє обмін інформацією між владними структурами та громадянами, тому з прийняттям ряду підзаконних актів, що регулюють використання електронних документів та цифрового підпису, взаємодія держорганів і громадян через інтернет в он-лайновому режимі стала двосторонньою. Громадяни можуть одержувати послуги інтегровані в Єдиному інформаційно-аналітичному урядовому порталі через веб-сайти державних органів виконавчої влади, таких як МВС, Державна служба зайнятості, Пенсійний фонд та ін.

В Україні деякі фахівці та державні службовці поняття електронного врядування зводять до електронного спілкування влади з громадськістю та ще кількох прикладних аспектів. Однак ми вважаємо, що таке сприйняття електронного врядування та його можливостей є помилковим. Тракувати його як чергове прикладне рішення, способу модернізації вже існуючих структур та відносин є дуже звуженим підходом до розгляду проблеми. Перш за все, електронне врядування як забезпечення державних структур ІТ-рішеннями це додаткові бюджетні витрати, спрямовані на просте дублювання в електронному вигляді оф-лайнової діяльності, по-друге, це самостійна ідея комплексної трансформації принципів організації управління державою.

В країнах, що вже більш-менш запровадили електронне врядування, воно розглядається як концепція, що спрямована на підвищення ефективності діяльності держави в цілому.

Громадянин повинен самостійно вирішувати, потрібне йому електронне врядування чи ні, що саме йому потрібно, наскільки це важливо особисто для нього, які це матиме наслідки тощо, а урядові служби мають відповідати за формування специфічних інформаційних потреб громадян і, що важливіше, над формуванням соціальної і психологічної мотивації громадян. На сьогоднішній

день в нашій країні громадяни не знають, чого вимагати, урядові служби не уявляють, що пропонувати.

Принципи діяльності у сфері надання публічних послуг однакові для всіх країн, тому ігнорувати досвід, тим більше досвід держав, до яких Україна прагне приєднатися, є неприпустимим марнуванням ресурсів. Проте, аби втілювані програми відповідали дуже специфічним потребам України, з точки зору геополітики та забезпечення економічних зв'язків у східноєвропейському регіоні, необхідно робити певні зусилля, дуже ретельно адаптувати до наших реалій і перспектив європейські і світові розробки і практичний досвід.

Якщо взяти за орієнтир оцінку Комітету з ІТ Нідерландів («Порівняння моделей оцінки е-готовності – заключний проект»), то Україні і тридцяти років буде замало для формування системи електронного врядування [1]. І в кінцевому результаті отримаємо ситуацію, яка добре описана відомим скептиком К. Мей: «Хто знається на нових технологіях, може отримувати від цього користь, але мало ймовірно, що інші люди, необізнані з використанням нових технологій (або не мають до них доступу), теж отримуватимуть користь від самої лише наявності ІКТ в сучасному житті» [3].

Організація Об'єднаних Націй готує звіти щодо розвитку електронного урядування у країнах світу починаючи з 2001 р. Останнім таким звітом є звіт «United Nations e-Government Survey 2010», у звіті наведені наступні показники: індекс розвитку електронного урядування (e-Government Development Index); індекс он-лайн послуг та їх компонентів (Online Service Index and its Components); індекс телекомунікаційної інфраструктури та її компонентів (Telecommunication Infrastructure Index and its Components); індекс участі в електронному урядуванні (e-Participation). Це не є повним переліком показників, які оцінювались ООН. Згідно з даними соціологічних опитувань, проведених у США щодо оцінки «корисності» е-врядування громадськістю, відноситься до переваг такі його характеристики:

- краща підзвітність суспільству (36%);
- більша доступність інформації (23%);
- покращення результативності і ефективності витрачання коштів (21%);
- більш зручні послуги (13%) [2].

### **Список використаної літератури**

1. Comparison of E-Readiness Assessment Models Final draft, v. 2.13, 14 March 2001. – Access mode : <http://www.bridges.org/ereadiness/tools.html>. – Title from screen.

2. High Payoff in Electronic Government. Measuring the Return on E-Government Investments / Intergovernmental Advisory Board, Federation of Government Information Processing Councils, Washington, 2003. – Access mode : <http://www.USA.gov>. – Title from screen.

3. Мей К. Інформаційне суспільство. Скептичний погляд / К. Мей. – К. : «К.І.С.», 2004. – С. 107.

**Ольга ДОРОФЄВА**

*науковий співробітник Державної  
науково-педагогічної бібліотеки  
України імені В.О. Сухомлинського*

## **ВЗАЄМОВПЛИВ ТЕРМІНОЛОГІЧНОЇ ТА ПРАВОВОЇ ПРОБЛЕМАТИКИ КОМП'ЮТЕРНО ОПОСЕРЕДКОВАНОЇ КОМУНІКАЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Вибухоподібний процес розповсюдження інформаційних продуктів у мережі Інтернет, набагато випереджає процес фундаментального наукового осмислення новонароджених понять і відкритих явищ, через що зазнає термінологічної вульгаризації у величезних масштабах. Зрозуміло, що такий стан позначається і на правових аспектах.

Для реалізації державно-службових відносин у системах публічної служби України важливо дослідити процеси унормування термінів та виникнення правових проблем, зокрема пов'язаних із проблемами терміносистеми сфери веб-видавництва, на прикладі найбільш уживаних понять, виявити закономірності та вивести певні практичні рекомендації.

Аналіз термінів, якими оперують в Інтернеті як професіонали, так і рядові користувачі, показує, що більшість уживаних термінів не відповідає термінологічним вимогам... Стихійність термінотворення спричинює омонімію, котра, як відомо, призводить до втрати терміном своєї головної детермінантної функції. Так, у спеціальній літературі з веб-проекування «навігація» позначає меню (рубрикацію) сайту, процес пошуку інформації у Інтернеті, заходи з підвищення рейтингу сайту в пошукових системах; веб-сторінка – це і веб-сайт, і окрема тематична сторінка сайту, і обсяг тексту на площі екрану. Гірше те, що нестандартизованими термінами наповнюються наукові видання. Наприклад, видання одне з них детермінує базу даних як «іменовану сукупність даних, що відображає стан об'єктів та їх відношень у визначеній предметній області», тоді як солідний за обсягом та матеріальною конструкцією словник стверджує, що базою даних є сукупність тільки електронних даних.

Трапляються випадки таких дефініцій, що практично не розкривають родовидових ознак поняття або розкривають у багатозначних термінах, наприклад: «Інформаційний ресурс – сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо)». Але, з одного боку, такою сукупністю є весь Інтернет, а з другого – будь який сайт складається з сукупностей документів. Як відомо, ідеалом для терміну є якість однозначності. Таким у веб-виробництві можна було б вважати ключовий термін «гіперпосилання». Але й він несе два значення: «встановлений зв'язок між документами» і «процес встановлення такого зв'язку». Тому більш вдалими завдяки своїй упевнено називній позиції є його англійський синонім «лінк», який можна було б замінити українським «ланка», хоча англійське слово вже увійшло до широкого обігу і знову ж таки має переваги через свою однозначність та деривативну гнучкість.

Багато фахівців остаточно визначилися з тим, що ознаку віртуальності мають тільки такі образи дійсності, які відтворює комп'ютерний простір і які існують лише в ньому. Коли ж ідеться про міжлюдські стосунки та послуги, що здійснюються за участі комп'ютерно опосередкованої комунікації (КОК), термін

«віртуальний» стає неправомірним: не може бути віртуальним клієнт чи будь-який комунікант КОК – оскільки це реальна людина, з якою здійснюються реальні взаємини. Так само невірним є вираз «віртуальна послуга», «віртуальні гроші» – вона не є потенційною чи удаваною, її в реальному часі надає реальна людина на певних економічних умовах. Отже, антонімами до ознаки «віртуальний» є «дійсний», «реальний», «справжній», а синонімами «потенційний», «вигаданий», «удаваний».

Стало вживається термін-ознака «електронний»: електронна пошта (видання тощо). Однак є випадок невірного вживання цього терміну як антоніма поняття «традиційний» стосовно документів друкованого походження, які опубліковано в Інтернеті поряд з тими, які є електронними. Їх слід розділяти за єдиною основою поділу і ближче до реальної ситуації, а не раз і назавжди. Наприклад, оцифровані публікації можна розрізнити за часом (історичні – сучасні), за способом публікації (скановані, копійовані, цілісні, як текст тощо). Можливо, у певних випадках виявиться, що поділяти ці документи за даною ознакою – несуттєво. Слід зазначити, що за масовості процесу сленгового словотворення та загального зниження рівня культури така лексика проникає у ЗМІ, а з них часом переходять у ділове та наукове мовлення, що неприпустимо. Зрозуміло, що це – глобальний процес, з яким зіткнулася сьогодні не лише українська.

Потужне розповсюдження комп'ютерно-опосередкованої комунікації відкриває нові проблеми у правовому полі. Зазначимо, законодавства щодо глобального інформаційного простору, яке безпосередньо і дієво впливало б на веб-виробництво, в Україні ще не розроблено, що симптоматично: у світі також лише кілька десятків країн мають зародки національного законодавства у цій сфері. Врегулювання правових взаємин зрушиться, коли буде науково обґрунтовано стандартизовану терміносистему.

Нині в Україні та Росії діють кілька законів (зміст яких багато в чому тотожний) присвячених використанню та розповсюдженню різної інформації, однак вони мають серйозні недоліки. У першу чергу це неузгодженість в термінології, також неадекватність процесам, які відбуваються в глобальних інформаційних мережах.

Найбільше суперечок у правовій сфері Інтернету викликає питання збереження авторського права. Закон України «Про авторське право і суміжні права» у ключових пунктах прив'язаний до територіальних ознак, що цілком зрозуміло, тоді як головною особливістю Інтернету є саме відсутність у ньому міждержавних ознак, віртуальна сутність (якщо можна так сказати), відтак – уразливість закону. Однак існує й цілком протилежна концепція щодо авторського права. Наприклад, С. Жарков як юрист, який веде практику, [2] переконаний, що механізм захисту є – через суд. Питання авторства зачіпає й інший – протилежний – бік проблеми, коли йдеться не про захист авторських прав, а навпаки, про захист, так би мовити, від автора. Йдеться про проблему верифікації повідомлень в Інтернеті: «Авторитетність джерела хитається, покупається і продається, свідка неможливо знайти, ... динаміка повідомлень не дають шансів верифікації» [5].

Зауважимо, що такий стан впливає і на формування та вхід до широкого вжитку термінів, різних норм тощо. Очевидно, в таких специфічних умовах (стихійних) відбуваються сьогодні процеси взаємовпливу правових та термінологічних питань. Певних орієнтирів могла б додавати вказівка у списку джерел на дату перегляду веб-ресурсу, її було відмінено в новій редакції держстандарту ДСТУ 7.1:2006.

Розглянуто основні терміни веб-виробництва та вказано основні джерела законодавчої бази, що в цілому стосуються цієї діяльності. Зроблено огляд найбільш поширеної термінології Інтернету та вироблено рекомендації стосовно загальних понять видавничої галузі для формування усталеної терміносистеми. Зазначено, що термінотворення в Інтернеті перебуває у процесі становлення, причому характерно, що активну участь у ньому беруть нефахівці, унормовуючи суперечливу терміносистему (терміни-омоніми, громіздкі й неточні терміни, чужі українській орфографії тощо). Серед термінів абсолютну більшість мають запозичення з англійської мови, що є ознакою глобалізаційних процесів. Підсумовано, що врегулювання правових взаємин зрушиться, коли буде науково обґрунтовано стандартизовану терміносистему. Вирішення даної проблеми сприятиме модернізації державно-службової діяльності в контексті європейських стандартів публічного управління.

### Список використаної літератури

1. Бурдига О. Законодавство у сфері Інтернет / О. Бурдига // Інформаційні технології в журналістиці: вітчизняний і світовий досвід : збірник робіт магістрів і спеціалістів Київського національного університету. Інститут журналістики. – К. : ПВП «Задруга», 2003. – С. 91 – 96.
2. Жарков С. Легенды и мифы об авторском праве. Миф II / С. Жарков. – Режим доступа : <http://www.marketer.ru>. – Заглавие с экрана.
3. Зарицкий М. С. Актуальные проблемы украинского терминоведства : підручник. / М. С. Зарицкий / К. : ІВЦ «Вид-во «Політехніка» ; ТОВ «Фірма «Періодика», 2004. – 128 с.
4. Максимова Н. Щодо діяльності ВОІВ у сфері міжнародної охорони інтелектуальної діяльності / Н. Максимова. – Режим доступу : <http://www.ndiiv.org.ua>. – Назва з екрану.
5. Оуен Л. Купівля і продаж авторських прав на літературні твори : практичний посібник для видавців України / Л. Оуен / пер. з англ. В. Ружицький. – К. : Основи, 1996. – 127 с.
6. Сляднева Н. А. Современный человек в виртуальном мире: проблема информационно-аналитической культуры личности / Н. А. Сляднева. – Режим доступа : <http://www.galactic.org.ua/SLOVARI/p4.htm>. – Заглавие с экрана.

### **Олександр КАРПЕНКО**

*к. держ. упр., доцент кафедри управління документно-інформаційними комунікаціями Академії муніципального управління*

### **ЄВРОПЕЙСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ МЕДІА-ОСВІТИ ПІД ЧАС ПІДГОТОВКИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Найбільш цікавим освітнім проектом, який за прогнозами аналітиків має перспективний розвиток, є запровадження педагогіки ЗМІ у систему професійної освіти, зокрема при підготовці публічних службовців країн ЄС на засадах «Медіа-педагогічного маніфесту», який уперше було оприлюднено у березні 2009 р на Міжнародній конференції «Game Cultures» у Магдебурзі [1].

Текст маніфесту опубліковано на сайті ініціативної групи з його підтримки,

яка складає понад 100 відомих суспільних діячів та провідних вчених [2].

Основним завданням тих хто підписався під маніфестом є переведення медіа-педагогіки із стану проектів у фазу структурних змін та впроваджень. Зокрема, пропонується закріпити медіа-підготовку у всі сфери освіти.

У маніфесті висунуто освітньо-політичні вимоги про необхідність:

- посилення рівня підготовки медіа-освітніх програм, насамперед, у напрямках елементарної педагогіки, спрямованих на виховання молоді;
- розроблення та запровадження освітніх стандартів з медіа-компетенції під час реформування сучасної вищої школи;
- реалізації механізмів медіа-педагогіки (у контексті культурної освіти) серед мігрантів та людей, які її не отримали у достатній мірі;
- виділення медіа-педагогіки у самостійну дисципліну вищої професійної освіти, яку будуть викладати спеціально створені для цього кафедри у ВНЗ;
- обов'язкове використання медіа-освіти у підготовці вихователів, викладачів, учнів, студентів, соціальних педагогів;
- продовження ґрунтовних теоретичних та практичних досліджень медіа-соціальної сфери, зокрема використання ЗМІ у соціальному контексті.

Першим дослідником медіа-педагогіки став професор Лейпцизького університету Б. Шерб, який починав вивчати її як феномен позаурочної освіти, створивши відповідні навчальні курси, та згодом запропонувавши масштабні впровадження. На рівні комплексної науки (окремої наукової галузі) медіа-педагогіку, яка акумулює у собі елементи психології, філософії, інформаційних технологій та суспільного розвитку, виділив інший німецький фахівець – професор Майнського університету С. Ауфенангер.

У медіа-педагогіці німецькі фахівці виділяють два взаємопов'язані між собою напрями:

- суспільно-критичну медіа-педагогіку, що ставить за мету зміну суспільства за допомогою таких її засобів, як здатність ідеологічної критики, впливу на медіа-систему, використання альтернативних медій;
- політично-мотивовану медійну педагогіку, метою якої є боротьба проти маніпуляцій за допомогою ЗМІ [3].

Сучасне поєднання традиційно-відомих та нових ЗМІ, їх тотальна доступність через засоби ІКТ надає сучасній людині можливість отримання безперервної освіти. Незважаючи на те, що така інтерактивна методика отримання нових знань потужно впливає на самореалізацію учнів та студентів, вона несе нові соціальні ризики – починаючи від впливу сумнівно-етичних медіа-проектів до гендерно-расової дискримінації та порушень авторських прав. Останнім часом все частіше виникають проблеми з обігом та захистом особистих даних у соціально-комунікаційних мережах та ЗМІ, компетентне використання яких потребує фундаментальних знань у сферах етики, інформаціології, інформаційної культури, а також розуміння умов розповсюдження та критеріїв комунікаційного значення будь-яких даних.

Медіа-компетенція – здатність особистості до свідомого обирання, ґрунтовного аналізу, адекватної інтерпретації та практичного застосування даних (відомостей), що розповсюджуються ЗМІ.

У педагогіці важливою сферою медіа-компетенції є активне та творче використання сучасних ЗМІ для самовираження та здійснення соціальних комунікацій.

Німецькі дослідники, як основоположні, вирізняють у медіа-педагогіці ідеї «застережної» педагогіки; культурно-консервативні, освітньо-технологічні й суспільно-критичні засади; принципи орієнтування на дію. Головна мета медіа-виховання полягає в підготованні молоді до критичного сприймання ЗМІ.

Впродовж останніх 10 років світовою науковою спільнотою на базі теоретичних та емпіричних досліджень сформувано необхідні основи, засади та моделі використання медіа-педагогіки, обґрунтовано значення діяльності ЗМІ у соціальному, гуманітарному та культурному середовищі. Багатьом практичним застосуванням медіа-педагогічних проектів не вистачає необхідної постійності та систематизації, недосконала інфраструктура та організація освітніх напрямів, гостро відчувається нестача кваліфікованих педагогічних кадрів.

Набуття сучасним гуманітарним соціумом ознак інформаційно-комунікаційного суспільства потребує реформування сфери освіти шляхом практичного впровадження її інноваційного напрямку – медіа-педагогіки. Тому, на думку автора, головною перспективою у підготовці публічних службовців країн ЄС є використання медіа-педагогіки як у науково-дослідницькій, так і у практичній діяльності.

#### Список використаної літератури

1. Новости образования в мире : [обзор по материалам зарубежных СМИ] // Alma Mater (Вестник высшей школы). – 2010. – № 7. – С. 74 – 75.
2. Medienpädagogisches Manifest – keine Bildung ohne Medien! // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.keine-bildung-ohne-medien.de/medienpaedagogisches-manifest.pdf>
3. Онкович Г. Медіа-педагогіка і медіа-освіта: поширення у світі / Ганна Онкович // Дивослово. – 2007. – №6. – С. 2 – 4.

**Олена МАКАРЕНКО**

*слухач ДРІДУ НАДУ*

*при Президентіві України*

#### МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Ухвалення державних рішень центральною владою часто приводить до перекладання на органи місцевого самоврядування тягаря фінансування соціальних зобов'язань центрального уряду. У результаті органи місцевого самоврядування змушені витратити практично всі кошти на фінансування поточних видатків і не можуть опікуватися місцевим розвитком.

Централізована бюджетна система не є прийнятною, оскільки місцеві бюджети є джерелом фінансування більшості державних видатків, насамперед соціального спрямування. І відповідно, негативними наслідками є низька якість і недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні. Положення чинного Бюджетного кодексу України не містять чітких і економічно виважених критеріїв розподілу повноважень між бюджетами різних рівнів. На сьогоднішній день за одну і ту ж саму функцію мають відповідати різні рівні місцевої влади, що значно ускладнює і процедуру фінансування і процедуру контролю за використанням фінансових ресурсів.

Для покращення функціонування державно-службових відносин потрібно провести децентралізацію бюджетного процесу і створення чітких та прозорих відносин міждержавним та місцевими бюджетами, що є наслідком розвитку країни на демократичних засадах і розбудови та подальшого становлення інституту місцевого самоврядування.

Бюджетна децентралізація – це процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування). Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформацію чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження [2].

Проблема пошуку шляхів зміцнення фінансової бази місцевих органів влади та реалізації ідеї бюджетної децентралізації приділяється увага багатьма вітчизняними вченими, зокрема О. Кириленко, В. Кравченком, І. Луніною, а також у працях зарубіжних вчених І.А. Белобжецького, Е.А. Вознесенського, О.Ю. Грачової, С.Н. Рябухіна.

Децентралізацію у сфері бюджетно-податкових відносин регулюють Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про місцеві державні адміністрації» (1999), Бюджетний кодекс України (2001), Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» (2004), а також постанови Кабінету Міністрів України про формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів.

Слабкі сторони фінансово-бюджетної децентралізації в Україні:

- стан процесу фінансово-бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади, зокрема, у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів;

- децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень;

- залишається важливою сильна цілеспрямована політика центрального уряду, а органам виконавчої влади на місцях відводиться роль втілювачів стратегії центру;

- значна частка трансфертів і переданих доходів. На сьогодні структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів.

Однією з найважливіших передумов децентралізації економіки, що сприятиме посиленню домінуючої ролі регіонів у відтворювальному економічному процесі є потреба проведення нового, науково-обґрунтованого адміністративно-територіального устрою. Ефективність результатів пропонуваного перетворення буде більш ніж очевидною. По-перше, зможуть бути задіяні якісно нові підходи до розв'язання економічних, екологічних, соціальних завдань; по-друге, будуть створені умови запровадження якісно нового планування; по-третє, буде досягнута значна економія фінансових ресурсів внаслідок ліквідації великої частини надбудованих структур в окремих адміністративно-територіальних утвореннях; по-четверте, зростуть можливості переведення досліджуваних областей із категорії дотаційних (депресивних) в категорію самодостатніх.

Існуюча схема адміністративно-територіального устрою гальмує процеси бюджетної децентралізації. Так у Європі склалася тенденція до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та посилення процесів децентралізації. Загалом здійснено чіткий розподіл обов'язків між місцевими органами влади і центральним урядом, для місцевих органів влади створено належні умови для можливості мобілізувати необхідні фінансові ресурси для виконання своїх функцій.

Враховуючи європейський досвід, пропоную спочатку провести адміністративно-територіальну реформу та модернізувати державно-службові відносини відповідно до стандартів ЄС, а в подальшому на її основі впроваджувати процеси бюджетної децентралізації. Створити трирівневий адміністративно-територіальний устрій (держава, область, громада), що відповідатиме європейським вимогам. Це дасть змогу більш прозоро визначити, які послуги має надавати кожна адміністративно-територіальна одиниця та уникнути дублювання їх функцій. Укрупнення адміністративно-територіальних одиниць призведе до скорочення загальної кількості адміністрацій, що дозволить зекономити на витратах на державне управління. Завдяки ліквідації проміжних рівнів спрощується процес надання міжбюджетних трансфертів для фінансового вирівнювання територій та покращується ефективність міжбюджетних відносин, тому що встановлюються прямі відносини між державним і місцевим бюджетом.

Потрібно також переглянути обов'язки і повноваження місцевих органів влади. Погоджуюсь з думкою І.Луїної, що повноваження необхідно так розподілити між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб створити умови для оптимального використання ресурсів країни [3].

Ефективне управління фінансовими ресурсами регіону в нових умовах передбачає адаптацію організаційних структур до ринкового середовища. Це, зокрема, означає реорганізацію системи органів виконавчої влади, законодавче забезпечення та впорядкування їх повноважень, визначення меж відповідальності, форм і методів взаємодії органів державного управління і місцевого самоврядування з поступовим посиленням ролі останніх у вирішенні стратегічних і тактичних завдань управління.

Виходячи із зазначеного, потрібна побудова такого механізму управління, що дозволяв би максимально використовувати специфічні особливості регіону при формуванні та нарощуванні його фінансового потенціалу. Це потребує координаційного органу управління фінансовими ресурсами регіону, який повинен виконувати не лише функції планування, організації тощо, але й перебачити процедури відповідальності за результати роботи щодо формування та нарощення його фінансового потенціалу.

#### **Список використаної літератури**

1. Бюджетний кодекс України : закон України від 21.06.2001 р. № 2542 – III // Голос України. – 2001. – № 45. – С. 5 – 12.
2. Бега А. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування / А. Бега, А. Максютя, Н. Мартиненко, В. Нікітін, В. Скаршевський, Н. Старостенко, І. Щербина // Міжнародний центр перспективних досліджень – Київ, 2006.
3. Панасюк Л.В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л.В. Панасюк // Економіка і держава. – 2009. – № 1. – С. 46 – 50.

**Світлана САВЕНКО**

*аспірант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами,  
НАДУ при Президентіві України*

### **МОДЕРНІЗАЦІЯ РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

На сучасному етапі розвитку Української держави, особливо в європейському контексті модернізації, важливого значення набуває модель належного позиціонування змісту української проблематики в іноземних мас-медіа, оскільки саме вони і формують не лише міжнародний імідж держави, але і певною мірою визначають концепцію її внутрішньої політики. Рекламний процес як в Україні, так і за кордоном має свої унікальні особливості, це природно, бо реклама цілком залежить від споживача, де кожна нація має свій менталітет, свої звички та стереотипи. Особливістю реклами у різних країнах світу розходження культурних контекстів і відображення у вдачі та звичаях населення. Відмінності між культурами, різний соціально-економічний потенціал і рівень життя, особливості менталітету представників різних націй і народів зумовлюють різну реакцію на рекламу. У різних країнах реклама має багато відмінностей, що залежить від структури, потреб жителів певної країни, від їхньої поведінки а також ставлення до реклами як до суспільного явища, яке також відрізняється.

Європейські країни, в тому числі і Україна, знаходиться на стадії формування рекламної діяльності управлінської сфери. Реклама впливає на кругозір людей і формує моральні цінності суспільства, до певної міри впливає й на характер рекламних звернень, вона є своєрідним відображенням суспільства, його культурних норм і традицій.

Однак, розвиток рекламної індустрії супроводжується цілою низкою проблем, які неоднозначно оцінюються науковцями як в Україні, так і в країнах ЄС. Рекламні науковці ретельно досліджують всі аспекти і напрями рекламної діяльності – від психологічних мотивацій споживчої аудиторії до ефективності окремих рекламних засобів, що успішно реалізуються в управлінській сфері рекламної діяльності. Дослідники та науковці з рекламної діяльності покладають на рекламу багаж відповідальності за духовну деградацію суспільства, зображуючи її як в цілому негативний вплив суспільно-політичних викликів. Недоброзичливе ставлення до реклами в суспільстві та разом з тим, деструктивний вплив реклами на нього – це основні проблеми, які лежать в площині суб'єктів рекламної діяльності, де повинна реалізовуватися державне регулювання.

Реклама в міжнародній діяльності модернізується відповідними законодавчими актами країни, в якій політико-управлінська еліта здійснює свою рекламну діяльність. Крім того, існує міжнародне законодавство, яке охоплює міжнародно-правові акти глобального або регіонального характеру – міжнародні договори та рішення міжнародних організацій [1, с. 187].

На одному із міжнародних конгресів з реклами французький дослідник Жак Бріль, Президент асоціації європейських рекламних агентств, висунув та обґрунтував наступну тезу: «думайте по-європейськи, дійте по-місцевому»,

яка дає зрозуміти те, що не варто бігати за європейським журавлем, краще кормити вітчизняних синиць, проте не варто замикатися й у вузьких рамках місцевої ситуації. Звичайно потрібно підніматися «в небо», інакше ми залишимось в рекламній справі провінціалами.

Президент французького агентства «Navas Advertinsing» Жак Сигме, приймаючи участь в російському конкурсі реклами, в якості члена журі, справедливо наголосив: «Прийшов час покінчити з незмістовною рекламою, потрібно показувати свої цінності і ви вже намагаєтесь це зробити» [2, с. 144]. Намагатися – намагаємось, але якщо робимо це, то вражаюче без бажання та в'яло. На відміну від російської реклами, яка не намагається дізнатися, чого хоче споживач, – зауважує Брюс Макдональдс, відомий американський фахівець з реклами, який працює в Росії, він вказує, що її цікавить тільки те, що клієнт хоче розповісти про себе.

Якщо ми хочемо стати демократичною країною та відповідати на потреби суспільства, наприклад, через економічний ринок, то без реклами не можливо це зробити. Реклама – це «голос» ринку, «голос» бізнесу. Це інструмент конкуренції на міжнародній арені. По ступені розвитку реклами можна судити, наскільки успішно розвивається країна. Сьогодні українська економіка держави знаходиться у стані «грозгі». Виробництво не зростає, а падає, щоб там не говорила наша політико-управлінська еліта з цього приводу.

Маємо надію на те, що не за горами ті дні, коли наше суспільно-політичне життя «прокинеться від сну», налаштуються нормальні, цивілізовані ринкові відносини і реклама не буде надокучливою, настирливою, а стане дійсно відповідальною, впроваджуючи в нашу свідомість нові орієнтири та цінності [2, с. 145].

Українська реклама за останній час пододала той самий шлях, що і вся реклама на діяльність країн пострадянського простору. Спочатку була інформація, вирував потік інформаційних повідомлень, складених, як правило, самими виробниками. Пізніше, з'явилися ідеї, прорізався креатив, в якій відчувається присутність виробника реклами, його авторитарна думка. Реклама в Україні в цілому повинна бути стриманою, ненав'язливою, поважаюча принципи суспільства та особистий духовний світ громадян. Однак, як правило, реклама продукція, особливо закордонна, не тільки не рахується з національним менталітетом, але і сприймається за рахунок очікувань аудиторії.

На жаль, рекламна діяльність в Україні аж ніяк не відповідає положенням європейських стандартів реклами, у нас ще немає потужної рекламної інфраструктури, вона тільки формується, тому й не є відповідальною за свій продукт.

Проте, ми маємо всі об'єктивні умови й суб'єктивні чинники для того, щоб піднятися до світового рівня у сфері реклами: відповідний інтелект, сучасну освіту, потужну науку, стійкий менталітет і національну державну еліту, яка формується й покликана відіграти роль катализатора суспільного прогресу. Тому органи державного управління повинні з одного боку, вести ефективний контроль і бути високовідповідальними за виробництво неякісної рекламної продукції, а з іншого створювати сприятливі умови для виробництва вітчизняними виробниками конкурентоспроможної рекламної продукції на міжнародному ринку.

Рекламна діяльність відіграє суттєву роль у політичному процесі,

виступаючи фактором порозуміння, зближення, консолідації різних суб'єктів і центрів здійснення політики, механізмом узгодження інтересів різних суспільних груп всередині кожної конкретної країни і суверенних держав на міжнародній арені. Це зумовлено властивостями, які їй притаманні: оперативністю, здатністю охоплювати впливом велику кількість споживачів, доступністю отримання та можливостями, за допомогою сучасних технологій впливати на громадську думку, настрої тощо.

Європейські країни напрацювали практичний досвід застосування різних форм і механізмів комунікативної взаємодії гілок державної влади в процесі прийняття і реалізації державно-управлінських рішень в системі рекламної діяльності, який може бути корисним для України.

Досвід іноземних країн щодо модернізації систем державного управління рекламою повинен докладно вивчатися. Особливий інтерес становить для українських дослідників відповідальність рекламної діяльності з боку держави, механізми якої сформовані у країнах, суспільство яких демократичне та має певні характеристики інформаційного. Водночас результати аналізу свідчать про те, що механізми управління рекламою в іноземних державах (навіть тих, що досягли високого рівня розвитку економіки і демократії) не можна механічно переносити в практику державної рекламної діяльності в Україні, їх потрібно вивчати та з розумом використовувати в інтересах демократизації українського суспільства.

#### Список використаної літератури

1. Обритько Б.А. Реклама і рекламна діяльність: Конспект лекцій / Б.А. Обритько. – К. : МАУП, 2002. – 240с.
2. Феофанов О. Реклама: новые технологии в России / О. Феофанов. – СПб : Питер, 2000, – 384с.
3. Ромат Е.В. Реклама: учебн. для вузов. 7-е изд. / Е.В. Ромат. – СПб. : Питер, 2008. – 512с.

#### **Олексій ЧИКАРЕНКО**

*начальник управління інформатизації процесів оподаткування, Спеціалізована державна податкова інспекція по роботі з великими платниками податків у м. Дніпропетровську*

#### **ПОДАТКОВИЙ КОДЕКС І ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР**

В останні роки на шляху інтеграції України до європейського співтовариства публічне управління, а саме, система державно-службових відносин у всіх його галузях, зокрема, податковій, вже зазнали значних змін. Нові вимоги щодо відповідальності влади перед територіальними громадами за вибір шляхів подальшого розвитку й результати управління спричиняють пошук ефективних методологічних та інструментально-прикладних засобів, які б сприяли реалізації системних вимог до здійснення керованого розвитку, удосконалення управлінських технологій, що забезпечують єдність цілей і засобів їх реалізації для отримання результату, спрямованого на людину.

Інтеграція України в європейське політичне та економічне співтовариство обумовлює реформування практично всіх публічних інституцій, зокрема, органів Державної податкової служби України (ДПСУ), яка повинна динамічно розвиватися й реформуватися відповідно до вимог часу. Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 рр., яка, зокрема, спрямована на підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади (цей блок реформ буде представлений Урядом наприкінці 2010 р.), передбачено як одне з пріоритетних завдань – зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів, розширення бази оподаткування, покращення структури податків і зборів, скасування неефективних податків. У цьому контексті нещодавно Міністр фінансів України Ф. Ярошенко [1] зазначив, що 2011 р. є особливим для країни: державний бюджет уперше буде сформовано на новій законодавчій основі – оновлених редакціях Бюджетного та Податкового кодексів, результатом яких стануть не тільки розвиток економіки, а й більш ефективне виконання державою своїх зобов'язань перед громадянами [1].

Реформування ДПСУ – процес, який розпочався ще у 2000 р. у рамках проекту «Програма модернізації державної податкової служби України» за підтримки Світового банку, – охоплює усі сторони її функціонування: адміністративно-територіальну структуру, методологію адміністрування податків, інформаційно-аналітичне забезпечення, ідеологію взаємодії податківців з платниками податків, філософію діяльності організації.

Під час реформування ДПСУ необхідно дотримуватися визнаних у всьому світі принципів реформування інститутів державної влади, головні з яких – це стабільність та еволюційність процесів, що відбуваються. Принцип стабільності означає, що законодавчі зміни в податкову систему повинні вноситися не пізніше ніж за 6 місяців від їх уведення в дію, а принцип еволюційності вимагає так спланувати процеси модернізації ДПСУ, щоб не переривати функціонування існуючої податкової системи доки не буде створено нової. Такий підхід обумовлений тим, що податки складають понад 60 % надходжень до бюджетів усіх рівнів, і революційні зміни податкової служби можуть викликати шок як у бізнес-середовищі, так і в самій системі державної служби, що призведе, у свою чергу, до колапсу економіки, підриву фінансових устоїв існування держави. Тому процеси розвитку ДПСУ визначені не як докорінне реформування або створення нової системи, а як модернізація існуючої. Успішна реалізація програми модернізації ДПСУ – одне з основних завдань з реформування системи державної влади в Україні, як того вимагає сучасний економічний стан [2; 3].

Голова ДПА України О. Папаїка на Всеукраїнській конференції «Перший український податковий форум 2010: реформування податкової служби в Україні відповідно до європейських стандартів» [4] проаналізував досвід Грузії у розвитку податкової сфери та зазначив, що наш пріоритет на цьому етапі – дотримання європейських стандартів, серед яких окремо можна виділити формування системи належних державно-податкових відносин, збереження бездоганної репутації, відповідальність за порушення норм податкового законодавства. У цьому контексті необхідно окремо виділити подію, на яку і податківці, і підприємці очікували понад 14 років – це ухвалення Податкового кодексу (далі – кодекс) Верховною Радою 18 листопада 2010 р. Новий кодекс докорінно змінює правові основи функціонування податкової системи держави. Замість великої кількості законів, доповнень, поправок, розпоряджень та інших нормативно-правових

актів, що робили податкове законодавство України вкрай складним та заплутаним, країна отримала єдиний документ, яким визначаються всі відносини між суб'єктами підприємницької діяльності, громадянами та державою у сфері оподаткування. На основі кодексу податкова система країни має стати стабільною, зрозумілою та прозорою, а це, у свою чергу, створить комфортні умови для інвестування та підприємницької діяльності в Україні, сприяє зростанню національної економіки. Самі розробники кодексу визначають, що цей документ – лише перший, хоча і вирішальний крок у реформуванні податкової системи країни. Так, за висловлюванням модератора і координатора розробки кодексу – віце-прем'єра С. Л. Тігіпка, практика впровадження нових норм податкового законодавства повинна підтвердити або заперечити ефективність нової системи, і нормальним можна вважати факт внесення поправок і доповнень до кодексу через півроку-рік від початку його реалізації.

Але прийняття кодексу означає не тільки зміну системи податків та зборів, воно неминуче призведе до зміни всіх відносин у сфері оподаткування: податкова служба – платники податків; податкова служба – інші державні органи фінансового блоку; податкова служба – органи місцевого самоврядування і, навіть, відносини між органами ДПСУ різних рівнів. Змінюється як ідеологія, так технологія державно-службових відносин. Так, у відносинах органів ДПСУ з платниками податків, базовим принципом має стати безконтактність відносин, що відповідає принципам побудови податкових служб країн ЄС [5]. У відносинах між податковою службою та іншими державними фінансовими органами нові відносини повинні будуватися на принципах партнерства, чіткого розмежування функцій і повноважень та створення єдиного інформаційного простору. Внутрішні відносини між органами різних рівнів ДПСУ повинні реформуватися на основі принципів прозорості, передбачуваності, компетентності прийняття рішень.

Отже, для забезпечення дієвості кодексу необхідна перебудова всіх державно-службових відносин між суб'єктами податкової сфери. Це ще раз підтверджує, що прийняття кодексу – це лише перший крок у реформуванні податкової системи країни. Наступним є закінчення модернізації ДПСУ в цілому та забезпечення нею виконання норм і положень кодексу.

Проект модернізації ДПСУ передбачав реалізацію у два етапи: на I етапі (2003 – 2007 р.) було розпочато реорганізацію окремих органів ДПСУ і реалізовано серію пілотних проектів по основних напрямках їх діяльності. Упродовж на II етапу (2008 – 2013 р.) планувалося завершити повну реорганізацію податкової системи України, запровадити нові операційні, управлінські процеси та державно-службові відносини, нові технології адміністрування податків та проведення контрольно-перевірочної роботи, спеціалізовані інформаційно-аналітичні системи та програмно-прикладні продукти з метою підвищення кадрового потенціалу податкової служби, забезпечення ефективної та результативної діяльності податківців у загальнодержавному масштабі, дотримання європейських стандартів якості в цій сфері, забезпечення прозорості й неупередженості діяльності та запобігання корупції під час реалізації державно-службових відносин.

Більшість завдань I етапу модернізації цей час виконані, хоча із значним запізненням. Досвід впровадження проекту модернізації ДПСУ протягом минулого десятиріччя свідчить про недостатню ефективність існуючої системи

управління змінами в податковій службі. Вирішити проблему підвищення ефективності та прискорення реформування ДПСУ можна шляхом переходу від існуючої на цей час функціонально-орієнтованої системи управління реформуванням до результат-орієнтованої системи.

Отже, адаптація вітчизняної системи оподаткування та державно-службових відносин у цій сфері до умов та вимог ЄС сприяє ставленню України як демократичної держави. Незважаючи на опір змінам, що притаманний будь-якому процесу реформування, прийняття нового кодексу є знаковою подією для податкової служби, яка знаменує перехід до нової фази розвитку, висуває нові глобальні та термінові завдання з модернізації ДПСУ, підтверджує наміри влади щодо створення сприятливого податкового середовища для підприємців в Україні, налагодження системи партнерства та ефективної взаємодії між органами ДПСУ та бізнесом у питаннях оподаткування, які залишаються актуальними для усіх сторін трикутника «влада – бізнес – громада».

### Список використаної літератури

1. Ярошенко Ф. Середній клас – основа українського суспільства / Ф. Ярошенко // Вісник податкової служби України. – 2010. – № 41. – листопад. – С. 3.
2. Євроінтеграція України – вопросы налоговой политики. – Режим доступа : [http://www.nalog.od.ua/a.php?article\\_id=1010&rid=2](http://www.nalog.od.ua/a.php?article_id=1010&rid=2). – Заглавие с экрана.
3. Модернізація податкової служби та підвищення ефективності адміністрування податку на додану вартість. – Режим доступу : <http://www.nalog.od.ua/.../1597&rid=2>. – Назва з екрану.
4. Папаїка О. Європейські стандарти – наш пріоритет / О. Папаїка // Вісник податкової служби України. – 2010. – № 41. – листопад. – С. 5 – 6.
5. Захарченко // Вісник податкової служби України. – 2010. – № 36 – вересень. – С. 5.

#### **Олександр ПОНОМАРЕНКО**

*здобувач кафедри європейської інтеграції та права*

*ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА**

Сьогодні управлінськими механізмами та інструментами, що перебувають у віданні Президента України, Верховної Ради України та інших центральних органів державної влади шляхом внесення змін до чинного законодавства здійснюється удосконалення державного регулювання у сфері будівництва відповідно до європейських стандартів. Це забезпечує підвищення рівня захисту прав громадян-інвесторів будівництва житла, зростає відповідальність забудовників та фінансових установ-управителів, створюються умови для рівноправної добросовісної конкуренції.

У червні 2010 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла», який зумовив серйозні зміни законодавчого поля. По-перше, внесено зміни в перелік робіт, які підлягають ліцензуванню. Цей перелік

скорочено з 537 до 100 видів. Разом з тим, розпочата робота по переходу від ліцензування до професійної атестації у будівництві. Сьогодні уже введена професійна атестація архітекторів, яка здійснюється не чиновниками, а громадською організацією – Національною спілкою архітекторів та інженерів технічного нагляду. У перспективі заплановано введення професійної атестації головних інженерів проекту та виконробів їх самоврядними організаціями, що дозволить повністю відмовитись від ліцензування у будівництві.

По-друге, знято багато перепон в індивідуальному житловому будівництві. Зокрема, для зведення індивідуального будинку до 500 м<sup>2</sup> та господарських будівель не потрібен висновок експертів та дозвіл на виконання будівельних робіт. Тут діє декларативний принцип, який уже випробуваний на практиці, як експеримент, під час подолання наслідків паводку у західних регіонах України, коли житло зводилось на основі будівельного паспорту, що налічує всього 5 – 6 сторінок креслень. Надалі держава має намір розповсюдити цей досвід на будівництво об'єктів більшої поверховості, перш за все, на об'єкти доступного житла.

По-третє, держава дала можливість забудовникам, замовникам та підрядним організаціям розпочинати підготовчі роботи на всіх видах об'єктів до затвердження в установленому порядку проектно-кошторисної документації, що, безумовно, суттєво скорочує терміни будівництва. Окрім того, значно розширено перелік об'єктів, на будівництво яких не потрібен дозвіл інспекції архітектурно-будівельного контролю.

По-четверте, завдяки прийняттю вказаного вище Закону експертиза проектної документації буде здійснюватись лише однією організацією, підпорядкованою Міністерству регіонального розвитку та будівництва України, а не шістьма відомствами, як це було раніше. Фахівці – пожежники, екологи, санітари, інспектори з охорони праці, енергозбереження будуть працювати в одному офісі. Одночасно, суттєво розширено перелік об'єктів, які не підлягають експертизі. Однак об'єкти IV та V категорій складності будуть підлягати жорсткій перевірці на предмет їх міцності, надійності та експлуатаційної безпеки. Це – багатопробльотні об'єкти з масовим перебування громадян – стадіони, аеропорти, аквапарки тощо, а також потенційно небезпечні об'єкти – атомні та гідроелектростанції, підприємства хімічної промисловості тощо. Особлива увага управлінськими органами приділяється об'єктам в сейсмічних зонах та тим, що будуються в складних гірничо-геологічних умовах. У подальшому планується змінити управлінський механізм, тобто перейти від державної експертизи до її виконання професійними організаціями різних форм власності – науково-дослідними та вищими навчальними закладами, що володіють відповідною науково-технічною базою. Подібні механізми застосовуються, наприклад, у Німеччині та Франції, досвід яких вивчався під час реалізації спільних проектів Євро-2012, зокрема під час проектування НСК «Олімпійський» у м. Києві.

По-п'яте, протягом шести місяців Кабінет Міністрів України за поданням Міністерства регіонального розвитку та будівництва України прийняв важливі рішення у контексті удосконалення Закону України «Про нормування у будівництві». Нині ведеться робота по приведенню нормативної будівельної бази у відповідність з цими рішеннями. Характерно, що таке приведення здійснюється згідно з вимогами нормативної бази Європейського Союзу.

Особливо важливе значення для удосконалення механізмів державного

управління у сфері будівництва має робота над підготовкою до другого читання Містобудівного кодексу України, яку проводять Міністерство регіонального розвитку та будівництва України та Комітет Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики. У пропонуванних ними механізмах також враховані пропозиції і побажання, які підготувала робоча група під керівництвом Віце-прем'єр-міністра України з питань економіки.

Принциповими елементами в удосконаленні зазначених механізмів державного регулювання у сфері будівництва є наступне:

- Запропоновано суттєво зменшити кількість видів проектно-планувальної документації. Йдеться, перш за все, про одіозне містобудівне обґрунтування, наслідком впровадження якого стала хаотична забудова населених місць та сформувалось підґрунтя для корупційних дій. Основним документом тепер буде Містобудівний кадастр, який для кожного населеного пункту повинен визначати функціональне призначення кожної ділянки з усіма обмеженнями та обмеженнями. В основі Містобудівного кадастру буде лежати генплан, рівень затвердження якого пропонується нормативно підвищити, як це, наприклад, зроблено у Білорусі: для столиці – затверджує Президент, для обласних центрів – затверджує Кабінет Міністрів України і т. д.

- Пропонується виключити місцеві ради з процесу розгляду заяв інвесторів на здійснення конкретного будівництва. Адже сьогодні – це головне гальмо, яке безконтрольно стримує інвестиційний процес в часі та призводить до корупційних дій. Розгляд заяв інвесторів – це функція місцевої виконавчої влади, а до компетенції місцевих рад належить розгляд та затвердження відповідних видів планувальної документації та Містобудівного кадастру.

- Пропонується отримувати вихідні дані на проектування об'єктів (водо-тепло-газопостачання, енергозбереження тощо) через один офіс – Управління містобудування та архітектури органу місцевого самоврядування.

- Пропонується з функцій замовника виключити позицію, яка пов'язана з отриманням позитивного висновку експертизи на проектну документацію. Це – функція проектувальника. Він зобов'язаний передати замовнику якісний продукт. Головний архітектор та головний інженер проекту повинні нести повну відповідальність, у тому числі й кримінальну, за відповідність проекту нормативній базі. При цьому доцільність або недоцільність проведення експертизи для об'єктів I – III категорій складності (об'єкти малого та середнього бізнесу) визначатиметься самим проектувальником, а вартість експертизи буде включена у вартість проектних робіт.

- Запропонована суттєва реорганізація системи надання дозволу на виконання будівельних робіт та прийняття об'єктів в експлуатацію. Міністерством регіонального розвитку та будівництва України видано Наказ про організацію роботи щодо переходу на декларативний принцип початку будівництва для всіх об'єктів першої-третьої категорії складності. В цьому випадку всю відповідальність за відповідність документації законодавчій та нормативній базі несуть замовник та забудовник, а інспекція архбудконтролю здійснює лише нагляд. Механізмом прийняття об'єктів в експлуатацію передбачено, що акт готовності об'єкту повинні підписувати генеральні проектувальник та підрядник, замовник, інспектор архітектурно-будівельного контролю та, у відповідних випадках, страхові компанії.

Удосконалення механізмів державного регулювання у сфері будівництва вимагає комплексного наукового осмислення. Важливе значення тут має публічність, врахування передового зарубіжного і практичного українського досвіду управління. У перспективі це дасть можливість сформувати в будівельній сфері України європейську модель управління дозвільними та погоджувальними процедурами.

**Наталія ФЕСЕНКО**

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри  
зовнішньої політики та національної безпеки  
ХарРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ШВЕЦІЇ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ**

На даному етапі розвитку культурна політика середніх і малих держав скерована на те, щоб зробити культурні надбання доступними в ідеалі для всіх громадян, що допоможе піднести моральність широких верств населення. Виявляється цікавим досвід організації культурного життя у Швеції, де протягом XX століття відбувалась докорінна трансформація взаємин між мистецтвом та державою.

До проблеми ефективного впливу держави на сферу культури привернуто увагу іноземних та вітчизняних науковців. Відомі імена М. Дж. Девідсона Шустера, М. Нідлера, Р. Фішера, Г. Райта, О. Беннета, С. Чукут, О. Гриценка, В. Карлової, Г. Нечай, М. Стріхи, А. Леонової, С. Здіорук, Б. Парахонського, О. Валецького, О. Семашка, К. Гасратян, В. Голомідова, О. Богачової, Г. Онуфрієнко та інших.

Порівняно з іншими країнами Західної Європи, роль держави у соціальному житті Скандинавських країн дуже важлива. Культурна політика Швеції визначається системою законодавчих та фінансових заходів, що координують культурний розвиток у країні в усіх шарах суспільства та в різних сферах культури.

Більша частина культурних закладів (бібліотек, музичних шкіл, театральних груп тощо) знаходиться у віданні органів місцевого та регіонального самоврядування, і тільки центральні – під опікою держави. Частиною державної політики в сфері культури є фінансова та організаційна підтримка недержавних культурних організацій та закладів, а також контроль за змістом їх діяльності з точки зору його відповідності принципам культурної політики [1].

Основоположною тенденцією культурної політики Швеції є принцип децентралізації в організації культурного життя, що продиктований прагненням активізувати діяльність та сприйняття культури всіма групами та прошарками населення.

У розвитку державної культурної політики Швеції в XX сторіччі виділяють 4 етапи:

1. 30-ті роки. Прийняття принципового рішення щодо щорічної державної дотації на розвиток мистецтва; заснування Державної ради з мистецтва.

2. 60-ті роки. Створення Державної ради по культурі для розробки цілей, структури та форм організації культурного життя в розмірах всієї держави; заснування багатьох творчих спілок та культурних організацій.

3. 70-ті роки. Прийняття риксдагом положення (1974р.) про цілі державної

культурної політики, про участь держави, ландстинга та комун у її впровадженні, а також про порядок та принципи фінансування культури і про державні заклади культури.

4. 80-ті роки. Період проведення всеосяжних реформ в усіх галузях культурного життя [2].

З принципом децентралізації пов'язана й інша, дуже важлива тенденція до виокремлення та підтримки груп, що становлять меншість у загальному числі населення (національних меншин та іммігрантів, фізично чи розумово неповноцінних, старих). Культурна політика по відношенню до цих груп не є справою якогось окремого відомства у мережі культурних закладів, але інтегрована у загальну культурну політику; у той же час береться до уваги й необхідна спеціалізація в цьому напрямку.

Найбільш важлива роль у здійсненні культурної політики відводиться органам місцевого самоврядування – комунам, тому що тільки на цьому рівні культурні запити конкретних груп населення на всіх ділянках культури можуть бути обговорені, враховані та забезпечені найбільш оптимально. Для цього існують спеціальні комітети по культурі. Діяльність ландстинга охоплює більшість або всі комуни у межах одного лена; у його віданні знаходяться ленські театри, оркестри, музеї та бібліотеки, до його завдань входить також організація та фінансування культурних заходів регіонального значення. Деякі ландстинги мають самостійні комітети по культурі, та, за звичаєм, відповідальність за здійсненням регіональної культурної політики несе комітет з питань народної освіти та культури.

Риксдаг приймає загальні положення про мету та напрями культурної політики, принципи організації діяльності державних закладів культури, затверджує державний бюджет у галузі культури, який виносить на його розгляд уряд країни. Всі питання розвитку культури та засобів масової інформації обговорюються спеціальною культурною комісією риксдага.

Державна рада по культурі (Statens kulturrad) відповідає за здійснення культурної політики на практиці [2, с.5]. До її завдань належить розподіл державних асигнувань на культуру в цілому і на культурні заходи, формування суспільної думки, розповсюдження інформації та подання допомоги комунам, ландстингам, організаціям і працівникам культури, обговорення та вирішення культурно-політичних проблем, підтримка досліджень у цій галузі. Роботою ради керує правління, яке становить 12 осіб, призначених урядом на 3 роки (з можливістю продовження їхніх повноважень ще на один строк). У складі ради постійно працюють чотири комісії – з народної освіти і самодіяльної творчості; з образотворчого мистецтва, музеїв та виставок; з літератури та бібліотек; з театру, танцювального та музичного мистецтва. Особливе місце займає дослідницька група ради, яка є дорадчим органом з питань дослідництва в сфері культури, а також розвитку та удосконалення культурної роботи. Крім того, при всіх комісіях працюють групи референтів, до яких входять спеціалісти з різних напрямків культури. Також створюються тимчасові робочі групи для вирішення окремих питань або розробки великих проектів [3].

Наприкінці 60-х років за ініціативою працівників культури були створені Центри (Centrumbildingar), що мали за мету розподіл та створення нових робочих місць для своїх членів та здійснення контактів працівників культури з суспільством. З 1974 року Центри стали держувати державну фінансову допомогу від Державної ради по культурі.

Деякі галузеві організації в сфері культури (наприклад, Центральна організація народних парків, Шведське товариство музикантів) одержують від Правління ринка праці щорічно поновлюваний дозвіл на діяльність по розподілу праці [1].

Таким чином, на український ґрунт можливо б було перенести важливі здобутки та нароби з досвіду Швеції по проведенню культурної політики.

1. Держава розробляє та впроваджує стратегію культурної політики вцілому та підтримує окремі проекти, національні за масштабами, або ті галузі культури й мистецтва, які на даний час знаходяться у скрутному становищі чи являються за своєю природою неприбутковими і потребують дотацій з державного та місцевих бюджетів.

2. Віддати певні повноваження у культурній сфері на рівень місцевого самоврядування, навіть питання розробки та проведення політики протекції місцевого культурного середовища та традицій. Безумовно, часткова фінансова підтримка теж перекладається на місцеві бюджети.

3. Широко впроваджувати досвід залучення громадських, благодійних організацій до вирішення проблем культури.

4. Удосконалити для цього законодавчу базу, яка б стимулювала появу серед підприємців меценатів та добродійців, а також фінансово заохочувала великі підприємства до підтримки культури вцілому або окремих її діячів.

На закінчення слід підкреслити, що культурна політика Швеції, яка відрізняється різноманіттям економічних, регіональних та соціодемографічних аспектів, являє собою безсумнівний актуальний досвід організації культурного життя, вирішення насущних проблем сучасного культурного розвитку.

#### Список використаної літератури

1. Савченко Б.Г., Фесенко Н.С. Організаційні та фінансові аспекти діяльності регіональних органів управління культурою у Швеції / Б.Г.Савченко, Н.С.Фесенко // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3(12). – Х. : Вид-во Харчі НАДУ «Магістр», 2005. – С. 174 – 181.
2. Kulturpolitik i praktiken. – 2. rev. Uppl. – Stockholm, 1985. – 127 p.
3. Культура и искусство за рубежом / В.И. Карпушин, О.К. Красулина и др. – М. : РГАСНТИ, 1988.

**Інна ЧЕПЕЛЬ**

*слухач ДРІДУ НАДУ*

*при Президентіві України*

#### ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

Результативність проведення реформ в Україні в значній мірі залежить від активного залучення до них регіонів, їх здатності розвиватися, пристосовуватися і реагувати на вимоги і нові можливості, які створюють новітні технології, нововведення, переваги конкуренції. Підвищення її рівня є завданням як внутрішньо регіональної, так і регіональної політики, яка проводиться на регіональному рівні. Необхідна розробка чіткої інноваційної стратегії України, направленої на зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення рівнів їх конкурентоспроможності.

Спираючись на численні зарубіжні і вітчизняні праці (Мрінська О.В. «Розвиток регіональної політики в Європейському Союзі в контексті її становлення в Україні», Кукарцев О.В. «Особливості регіональної політики України і країн Західної Європи», К. Sodupe «Regional&Federal Studies») з питань формування регіональної політики дає можливість особливо виокремити доробок країн ЄС. Їх досвід щодо розроблення, застосування та результативності моделей регіональної політики доцільно було б використати в Україні. Оскільки регіональна політика безпосередньо пов'язана і зумовлена регіональним розвитком країни, в основі якого лежить територіальна диференціація господарської діяльності і соціальної сфери, стало необхідним проведення саме суспільно-географічних досліджень з метою обґрунтування напрямів удосконалення регіональної політики в Україні з урахуванням досвіду ЄС.

У вересні 2005 року було ухвалено Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» [1] – це перший законодавчий акт, який передбачає системний підхід до розв'язання регіональних проблем. Механізм, закладений у законі, начебто досить простий і зрозумілий: Кабінет Міністрів розробляє державну стратегію регіонального розвитку, місцева влада – регіональні стратегії розвитку. Узгодження діяльності центральних і місцевих органів влади у сфері стимулювання розвитку регіонів і реалізації стратегій здійснюється на основі угод, що підписуються між урядом і місцевими радами. Однак існують певні недоліки в редакції цього нормативного акта. Основним джерелом стимулювання розвитку регіонів залишаються кошти державного і частково місцевих бюджетів, але при цьому не визначено гарантованого відсотка коштів, що виділяються на ці цілі. Крім того, як відомо, існують певні проблеми з надходженням коштів із держбюджету, які можуть звести нанівець питання фінансування (наприклад, несвоєчасне надходження коштів ускладнює або робить неможливим їх освоєння). Основними виконавцями стратегій залишаються органи влади, тоді як у європейських країнах розвинена інституція агенції регіонального розвитку [2].

З огляду на сучасні світові тенденції, зростання ролі регіонів як суб'єктів міжнародних відносин, для України постає питання вдосконалення адміністративно-територіального устрою, неврегульованості відносин «центр – регіони», міжрегіональних відносин, відносин органів державної влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні, формування та розвитку мережі інституцій управління регіональним розвитком. В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави в місцевих справах), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. І саме в площині діяльності цих гілок влади існує ряд невирішених питань: неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зумовило невизначеність зон їхньої відповідальності; відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень; невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їх розвитку; відсутність механізмів запровадження у практику регіонального управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого.

Причина зазначених проблем пов'язана з концептуальним рівнем. Це відсутність законодавчого закріплення стратегії регіональної політики з

урахуванням сегмента зовнішніх відносин, чіткого визначення повноважень органів регіонального управління та їх розмежування в процесі координації й формування міжнародної політики регіону.

Крім того постає, питання кадрового порядку, що має дуже вагоме значення у формуванні регіональної політики України. Менеджери, які працюють в державному управлінні, повинні мати достатньо високий рівень професійних знань і теоретичну підготовку відповідно вимогам, обумовленим прискоренням процесів глобалізації та європейської інтеграції. Тому необхідно виконати науковий аналіз щодо зазначеного питання.

Таку роботу співпраці з міжнародними інституціями могли б взяти на себе інститути менеджменту як у Києві, так і в регіонах України, використовуючи напрацювання Асоціації менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи.

«Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року», затверджена постановою КМУ від 21.07.2006 р. № 1001, є ще одним важливим кроком у формуванні державної регіональної політики [3]. Мета цієї Стратегії полягає у визначенні ключових проблем регіонального розвитку, пріоритетів державної регіональної політики з погляду загальнонаціональних потреб та інтересів на період до 2015 р. Стратегію розроблено відповідно до законодавства з урахуванням досвіду регіонального розвитку у країнах Європейського Союзу, Центральної та Східної Європи і СНД. У ній визначено тенденції соціально-економічного розвитку (економічне становище порівняно з країнами-членами ЄС та СНД, міжрегіональні диспропорції: стан і тенденції, економічний потенціал, людські ресурси), основні проблеми регіонального розвитку тощо. Основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку, згідно зі Стратегією, є створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку. Але дана стратегія потребує удосконалення. З урахуванням наведеного, було б доцільно, спрямувати державну регіональну політику насамперед на вирішення таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність у них; нерозвинута виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв'язки; нераціональне використання потенціалу державних службовців.

Отже, при збереженні конституційного унітарного устрою держави з метою вдосконалення системи координації політики у сфері зовнішніх відносин слід звернути увагу на досвід багаторівневого врядування, дієвість якого доводить досвід Європейського Союзу та інших країн світу. З точки зору сучасних вимог світового процесу глобалізації державна політика у сфері міжнародних відносин на регіональному рівні потребує певної корекції. У першу чергу така корекція має відбутися через наділення більшими повноваженнями органів місцевого самоврядування на рівні обласних та місцевих рад, у тому числі у сфері зовнішніх, перш за все, економічних відносин регіону. Повноваження регіонів та інститутів державного управління щодо розробки та реалізації зовнішньоекономічної стратегії слід визначити в новому Законі України «Про засади державної регіональної політики». У сучасних умовах регіони набувають все більшої ваги у сфері зовнішніх відносин, тому є нагальна потреба в удосконаленні системи державного управління в цьому напрямі.

### Список використаної літератури

1. Про стимулювання розвитку регіонів: закон України №2850-IV від 8 вересня 2005 р. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15).
2. Кузьменко Л.М. Регіональна політика в умовах кризової економіки / Л.М. Кузьменко // Матеріали доповідей V Міжнародного конгресу українських економістів «Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку» (22 – 26 трав. 2000 р.). – Львів : ІРД, – 2000. – Ч. II. – С. 148 – 153.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України №1001 від 21 липня 2006 року. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF).
4. Про Концепцію державної регіональної політики: указ Президента України №341/2001 від 25 травня 2001 року. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=341%2F2001).

**Юлія ПОПОВИЧ**

*аспірант кафедри філософії, соціології  
державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентові України*

### **МОДЕРНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ**

Останніми роками все більше загострюються екологічні проблеми більшості областей України, які з повним правом можна віднести до загальнонаціональних. Нинішня екологічна ситуація сформувалася внаслідок тривалого нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу. Причинами загострення екологічних проблем є також криза в економіці, технологічне та структурне відставання у сфері виробництва, недосконалість діючого економічного механізму природокористування і системи реалізації природоохоронних заходів, недосконалість системи державного управління екологічними питаннями.

Сучасна система управління природоохоронною діяльністю має низку недоліків і не має діючих методів щодо рішення складних якісно нових завдань забезпечення екологічної безпеки глобального значення. Розв'язання екологічних програм у сучасний період не може бути забезпечене тільки національними заходами. Адже те, що відбувається в одній державі, впливає на екологічну ситуацію в інших. Крім того, значна частина природних ресурсів та інших об'єктів навколишнього середовища знаходиться поза межами дії національної юрисдикції, тобто мають транскордонний характер.

Перевіреною засобом розв'язання цих та інших глобальних екологічних проблем є міжнародне співробітництво держав у галузі охорони навколишнього середовища, а нормативною базою такого співробітництва – міжнародне право навколишнього середовища.

Історія міжнародної екологічної співпраці почалась понад 100 років тому. У 1875 році Австро-Угорщина та Італія прийняли Декларацію про охорону птахів. В 1897 році Росія, Японія, США уклали угоду про спільне використання і охорону морських котиків у Тихому океані [1, с. 102].

Право навколишнього середовища Європейського союзу пройшло досить складний шлях становлення та розвитку. Перші регламентаційні акти екологічного спрямування були прийняті в рамках Співтовариства в другій половині 60-х років у контексті загальних норм щодо захисту прав споживачів. Єдиною нормою первинного права для регулювання відповідних питань протягом 20 років була ст. 100 «а» Римського договору. Але тільки з підписанням Єдиного європейського акта, що набрав чинності 1 липня 1987 року, охорона навколишнього середовища нарешті набула статусу самостійного завдання європейської політики [3, с. 821 – 823].

Основою для практичної діяльності у сфері екологічної політики виступають середньострокові програми, що закріплено в установчому договорі ЄС. Тобто можна стверджувати, що планування як метод управління природоохоронною діяльністю є одним з головних інструментів вирішення екологічних проблем у практиці Євросоюзу. Ці програми є політико-правовими документами, які визначають пріоритетні заходи ЄС на найближчу перспективу, встановлюють конкретні цілі і завдання для ЄС. Усього за історію систематизованої екологічної політики ЄС було прийнято шість програм [4, 5].

Українська держава з перших днів незалежності бере активну участь у міжнародних природоохоронних заходах та реалізації екологічних програм і проєктів. Зусилля України щодо гармонізації екологічного законодавства з європейським доробком знаходить гарячу підтримку з боку Європейського союзу та його окремих інституцій.

Законом України від 21 листопада 2002 року було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу та Законом України від 18 березня 2004 року було затверджено саму програму [3, с. 837].

Саме під кутом зору завдань цієї програми розвивається і процес адаптації екологічного законодавства України до права навколишнього середовища ЄС. З цією метою розширилися наукові дослідження відповідної проблематики. При Міністерстві юстиції України утворено Центр порівняльного права, який зобов'язаний надавати експертні висновки щодо відповідності проєктів законів та інших нормативно-правових актів, що подаються, вимогам права ЄС [3, с. 839].

У процесі вирішення глобальних проблем екологічної безпеки, інтеграції України у світове співтовариство, врегулювання аспектів двосторонніх відносин наша держава повинна продовжувати активну діяльність в рамках:

- міжнародної взаємодії з удосконалення наявних та створення нових політичних механізмів міжнародної відповідальності, пов'язаної із заподіянням транскордонних екологічних збитків та знищенням екосистем у межах державних кордонів;
- залучення вже існуючих міжнародних експертних груп для об'єктивної оцінки можливих екологічних збитків, запобігання транскордонного, регіонального забруднення навколишнього середовища;
- розробки гнучкої системи заходів врегулювання викидів, переходу на екологічно чисті та енергозберігаючі технології в середині країни;
- впровадження міжнародної екологічної експертизи для вже існуючих, та планових проєктів природокористування (економічні, енергетичні проєкти);
- участь у реалізації ідей транскордонного екологічного моніторингу і контролю, обміну екологічною інформацією та ін. [2, с. 218].

В залежності від методології підходу до екополітики в кожній країні змінюються не тільки конкретні засоби впливу на природу, але й механізми екологічного управління. Наприклад, в Канаді Міністерство навколишнього середовища провело оцінку всіх територій «вільних» земель з метою попередження будь-якого антропогенного впливу та визначення соціального значення кожного району і запланованих в них видів господарської діяльності. Така передбудівельна перевірка вважається спеціалістами достатньо ефективним засобом для тих країн, де значні території земель знаходяться ще в природному стані, а бюджетні засоби дозволяють проводити затратні перевірки. Важливе значення в екологічному державному управлінні надається заходам щодо профілактики та попередження забруднення навколишнього середовища.

Отже, запозичення передового досвіду держав-членів ЄС у розв'язанні екологічних проблем, модернізація державного управління природоохороною діяльністю сприятиме поступовому наближенню екологічного законодавства України до законодавства європейських стандартів і поетапному входженню України у європейських правовий екологічний простір.

#### Список використаної літератури

1. Джигирей В. С. Екологія та охорона навколишнього природного середовища : навч. посіб. / В. С. Джигирей. – 2-ге вид., стер. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2002. – 203 с.
2. Журавльова Ж. А. Протидія глобальним екологічним загрозам: місце України у міжнародному співробітництві / Ж. А. Журавльова // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 4 (9). – С. 212 – 219.
3. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / Ю. С. Шемшученко; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.
4. Мусис Н. Все про спільні політики Європейського Союзу : пер. з англ. / Н. Мусис. – К. : «К.І.С.», 2005. – 466 с.
5. Цибульський Ю. Проблеми міжнародно-правового забезпечення екологічного планування / Ю. Цибульський // Вісник Академії правових наук України. – Х. : «Право», 2008. – № 4 (55). – С. 154 – 160.

#### **Юрій ПАВЛУН**

*к. філос. н., доцент кафедри  
філософії, соціології державного управління  
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

### **ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ЄС ЩОДО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ)**

Закарпатська область знаходиться на крайньому заході України і безпосередньо межує з країнами Європейського Союзу, що раніше входили до складу комуністичного блоку (Румунія, Угорщина, Словаччина). Спільний кордон зумовлює різноманітні і тісні комунікативні зв'язки з ними (політичні, економічні, культурні тощо). Це також стосується і сфери природоохоронної

діяльності, оскільки державні кордони не можуть розділити єдині екосистеми різних країн. Особливо умовними ці кордони стають в періоди екологічних порушень, аварій та паводкових стихій, що притаманні для Європи в цілому за останні 15-20 років. Співробітництво в справі управління ліквідацією наслідків катастрофічних паводків 1994, 1998, 2001 і 2008 років та створення умов для упередження руйнувань природними стихіями ставить регіональну владу в умови, що диктують необхідність діяти в єдиному правовому європейському полі.

Протягом 2008 – 2010 років Закарпаття брало участь в реалізації Програми Європейської Комісії «Добросусідства Румунія-Україна» за проектом «Покращення протипаводкового захисту та оздоровлення екологічної ситуації на прикордонній українсько-румунській ділянці річки Тиса». Керівником проекту з Українського боку виступало Закарпатське державне управління водних ресурсів Держкомводгоспу. З самого початку роботи над проектом виникли проблеми з представниками місцевої влади румунських прикордонних територій на берегах Верхньої Тиси з причини різної системи обліку гідрометрологічних даних, гідроморфологічної оцінки басейну річки Тиса, калібрування хімічних показників якості води, системи соціально-економічних ефективності захисту від паводків, стандартів граничнодопустимих забруднень територій та акваторії Тиси, організації об'єктів природно-заповідного фонду тощо. І це зрозуміло, оскільки кожна з країн має свій рівень розвитку економіки, науки і практичного освоєння водогосподарчої проблематики, господарського освоєння прикордонних територій, туристично-рекреаційної освоєності території та організації природно-заповідної справи. І найголовніше – різний рівень нормативно-правового (внутрішньо державного) забезпечення діяльності державних водогосподарчих структур та повноважень і представницьких можливостей місцевої влади.

Виконання проекту стало можливим тільки внаслідок такої діяльності сторін, коли регіональна влада і України, і Румунії взяла б за розрахунки єдині нормативно-правові європейські засади розрахунків. Основні з них полягали в підпорядкуванні управління водними ресурсами регіонів єдиному загальноєвропейському галузевому кодексу.

В даному випадку таким стала для України «Водна Рамкова Директива» ЄС, яка фактично регламентує у Європі, зокрема, питання інтеркалібровки всіх параметрів гідрометеорологічних і гідроморфологічних систем та правового узгодження державного управління водними ресурсами, в цілому.

На засіданнях робочих груп та партнерів проекту протягом всього строку його реалізації постійно узгоджувалися розбіжності по виконанню завдань в правових рамках Водної Рамкової Директиви Євросоюзу.

Так робоча група з проектування берегозахисних споруд керувалася нормативами розрахунків рівнів та зон затоплення проходження паводків 200-відсоткової забезпеченості для динамічного моделювання річок за європейським стандартом.

Робоча група з питань сільського-господарства свої рекомендації щодо створення екологічно чистого аграрного сектору на Закарпатті будувала на уніфікованих європейських вимогах якості продуктів харчування.

Робоча група з гідроморфологічних досліджень басейну Верхня Тиса виходила з положень Водної Рамкової Директиви щодо ідентифікації і типологізації

водних об'єктів та градацій їх змінності, що в частині положень значно відрізняються від норм «Водного Кодексу України».

Робоча група з соціально-економічних досліджень проводила вивчення проектних територій спираючись на європейські норми багатовекторних розрахунків соціально-економічної ефективності будівництва об'єктів протипаводкового захисту.

Робоча група з екологічних досліджень використовувала нормативи по відведенню площ водно-болотних угідь та пралісів гірських територій до середньо європейського рівня природно-заповідного фонду та екокоридорів Європейської екологічної мережі

Група з питань розвитку технічного забезпечення, керуючись європейською практикою інформаційного обміну між країнами ЄС, працювала над створенням програмного забезпечення для нових станцій гідрометеоконтролю та Інформаційних протипаводкових центрів Автоматичної інформаційної вимірювальної системи «Тиса» та об'єднання їх в єдину з Україною Інформаційно-аналітичну протипаводкову мережу з Румунією.

Таким чином, євроінтеграційні процеси в правовому полі фактично відбуваються і на регіональному господарчому рівні, ініціюючи включення всієї країни до цього об'єднавчого руху. Нормативи Водної Рамкової Директиви Європейського Союзу були визначальними при виконанні проекту Україною при прийнятті управлінських рішень на рівні регіональної влади.

Державне управління оздоровленням екологічного стану басейну р. Тиса, створення надійної системи протипаводкового захисту за правовими нормами та стандартами Європейського Союзу сприяє соціальному розвитку Закарпаття, знімає значні розбіжності в двосторонніх стосунках з країнами-сусідами, що проявляє себе в наступних позитивних результатах:

- упередження руйнівних наслідків паводків згідно вимог Директиви фактично веде до опосередкованого інвестування в соціально-економічний розвиток регіону;

- затвердження регламентів співробітництва і взаємо відповідальності сторін в разі порушень європейських правових норм сприяє розширенню можливостей міжнародного співробітництва;

- поширення більш жорстких нормативів до якісного стану водойм згідно європейських стандартів веде до відродження довкілля, покращує. умови здорового проживання населення регіону;

- прийняття стандартів акумулювання стоку і випуску води гірських річок, регулювання водного режиму стимулює розвиток сільського господарства, особливо в частині фермерського екологічного агровиробництва на місцях;

- підписання Міжнародної угоди про створення Білатерального Національного парку «Марамуреські гори» в єдиних природних межах екосистеми Карпат на Українській та Румунській території басейну верхня Тиса повністю відповідає європейському законодавству в частині розвитку єдиної Європейської екологічної мережі;

- досвід поширення інформації щодо екологічних проблем, природних руйнівних явищ через Автоматичну інформаційно-аналітичну мережу сприяє зросту обізнаності населення, прийняттю своєчасних мобілізаційних рішень місцевою владою.

Таким чином, оволодіння передовим європейським досвідом нормативно-

правового забезпечення управління природоохороною сферою на регіональному рівні, використання в практичній діяльності загального для членів ЄС законодавства прискорює процеси євроінтеграції України.

#### Список використаної літератури

1. Водний кодекс України (із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 21 вересня 2000 р. №1990). – Київ, 2000. – С. 34 – 37.

2. Водна Рамкова Директива ЄС 2000/60/ЄС. Основні терміни та визначення / (підг. Алієв К. та ін.). Вид. офіц. – К. : (б.в.), 2006. – С. 47 – 59.

3. Українсько-Румунське співробітництво на прикордонних водах / (підг. Скраль М. та ін.). – Ужгород. – 2010. – С. 28 – 39.

4. Шершун М. Розвиток екологічного законодавства України в контексті правової системи Європейського Союзу // Зелені Карпати. – 2009. – №1 – 2. – С. 28 – 30.

5. A clean environment in upper Tisa basin / Maramures County Council Published at Cluj-Napoca, Romania. – 2009. – August. – P. 1 – 7.

Наукове видання

**УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН  
В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ**

Матеріали  
науково-практичної конференції  
(10-11 грудня 2010 р., м. Дніпропетровськ)

*В авторській редакції*

Комп'ютерний оригінал-макет *О.М. Рудіка*

---

Підписано до друку 06.12.2010. Формат 60x84 1/16. Ум. друк. арк. 13,25. Обл.-вид. арк. 16,85. Тираж 100 пр.

---

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України  
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29  
Свідоцтво про державну реєстрацію  
ДК № 1743 від 06.04.2004

Видруковано у повній відповідності до оригінал-макета  
ПП «Моноліт»  
Україна, 49050, Дніпропетровськ, вул. Горького, 20  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.2000